

Knelpuntenanalyse als basis voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening

Belastingdienst

Definitief
26 augustus 2020

INHOUDSOPGAVE

1	**Managementsamenvatting**	**5**
2	**Introductie, achtergrond onderzoek**	**23**
2.1	Aanleiding en vraagstelling	23
2.2	Reikwijdte	24
2.3	Gehanteerde definities	25
2.4	Onderzoeksaanpak en methodiek	27
2.5	Leeswijzer	31
3	**Ontwikkelingen in dienstverlening: extern perspectief**	**32**
3.1	De aandacht voor dienstverlening in de publieke sector is sterk toegenomen	32
3.2	'Best practices' buiten het publieke domein beïnvloeden verwachtingen van mensen ten aanzien dienstverlening	34
4	**Dienstverlening van de Belastingdienst: krachtenveld, organisatie en visie**	**37**
4.1	Inleiding	37
4.2	Het krachtenveld waarin de Belastingdienst opereert	38
4.3	De organisatie van dienstverlening van de Belastingdienst	40
4.4	De visie en ambitie van de Belastingdienst ten aanzien van dienstverlening	42
5	**Dienstverlening Belastingdienst: sterkten en knelpunten**	**45**
5.1	Inleiding en samenvatting knelpunten op hoofdlijnen	45
5.2	Verbeteren contactkanalen en gepersonaliseerde diensten via het verbeterinitiatief 'Visitekaartje'	47
5.3	Dienstverlening aan burgers	50
5.3.1	Samenvatting knelpunten dienstverlening aan burgers	50
5.3.2	Introductie	52
5.3.3	Dienstverlening aan burgers: sterkten	53
5.3.4	Knelpunten in de dienstverlening aan burgers	54
5.4	Dienstverlening aan burgers: Toeslaggerechtigden	69
5.4.1	Woord vooraf: Ontvlechting Toeslagen en Programma Vernieuwing Dienstverlening Toeslagen	69
5.4.2	Samenvatting knelpunten dienstverlening aan Toeslaggerechtigden	69
5.4.3	Introductie	72
5.4.4	Dienstverlening aan toeslaggerechtigden: sterkten	74
5.4.5	Knelpunten in de dienstverlening aan toeslaggerechtigden	74
5.5	Dienstverlening aan bedrijven: MKB	85
5.5.1	Samenvatting knelpunten dienstverlening aan MKB	85
5.5.2	Introductie	87
5.5.3	Dienstverlening aan MKB: sterkten	89
5.5.4	Knelpunten in de dienstverlening aan MKB	89
5.6	Dienstverlening aan bedrijven: 'Grote Ondernemingen (GO)'	101
5.6.1	Samenvatting dienstverlening aan Grote Ondernemingen	101
5.6.2	Introductie	103
5.6.3	Dienstverlening aan Grote Ondernemingen: sterkten	104
5.6.4	Knelpunten in de dienstverlening aan Grote ondernemingen	104

5.7 Dienstverlening aan intermediairs 113
5.7.1 Samenvatting dienstverlening aan Intermediairs 113
5.7.2 Introductie 114
5.7.3 Dienstverlening aan intermediairs: sterkten 117
5.7.4 Knelpunten in de dienstverlening aan intermediairs 118
5.8 Dienstverlening Douane 127
5.8.1 Woord vooraf: Ontvlechting Douane 127
5.8.2 Samenvatting dienstverlening Douane aan burgers en bedrijven 127
5.8.3 Introductie 128
5.8.4 Dienstverlening Douane: sterkten 130
5.8.5 Knelpunten in de dienstverlening Douane 131

6 Grondoorzaken van de belangrijkste knelpunten in de dienstverlening 137
6.1 Het perspectief en belang van de (individuele) burgers, bedrijven en intermediairs zijn zelden het vertrekpunt (geweest) bij het ontwerp en de inrichting van dienstverlening 139
6.2 Het bestaande IV-landschap ondersteunt goede dienstverlening onvoldoende, de ruimte om te vernieuwen is daarnaast beperkt en/of wordt niet optimaal benut 140
6.3 De organisatie van processen van de Belastingdienst ondersteunt dienstverlening niet altijd optimaal 143
6.4 In een aantal processen spelen personeel-gerelateerde problemen, zoals tekorten aan menskracht, kennis en/of vakmanschap 144
6.5 De buitenwereld maakt het de Belastingdienst niet eenvoudig(er) om goede dienstverlening te bieden 145
6.5.1 De fiscale wet- en regelgeving zijn complex en aan veel verandering onderhevig 145
6.5.2 (Andere) externe juridische en/of beleidsoorzaken kunnen een oorzaak vormen van knelpunten 146
6.5.3 Knelpunten kunnen hun oorsprong vinden in andere oorzaken buiten de invloed van de Belastingdienst 148

7 Voorwaarden voor het realiseren van fundamentele verbetering van dienstverlening 149
7.1 Inleiding 149
7.2 Eigenaarschap, leiderschap en mandaat voor verbetering van dienstverlening zijn nog niet voldoende helder belegd 150
7.3 De ambitie en focus om dienstverlening te verbeteren zijn nog niet voldoende scherp geformuleerd 151
7.4 Of de juiste mensen op de juiste plaats zitten om fundamentele transformatie van de dienstverlening te realiseren, is in het kader van deze analyse niet vastgesteld 152
7.5 De ambities voor betere dienstverlening zijn nog niet vertaald in een coherent realisatieplan waarop goed kan worden gestuurd 153
7.6 De monitoring en bijsturing van de verbetering van dienstverlening zijn nog niet voldoende kortcyclisch en consistent 153
7.7 De cultuur van de Belastingdienst is nog niet voldoende op verbetering van dienstverlening gericht 154
7.8 De management- en stuurinformatie bieden enkele aanknopingspunten om doorlopend verbetering van dienstverlening te helpen realiseren 155
7.9 De wendbaarheid en voorspelbaarheid van de IT-infrastructuur en organisatie bieden nog niet de vereiste ondersteuning 157

8	**Conclusies en handvatten voor handelingsperspectieven**	**158**
8.1	Conclusies	158
8.1.1	Antwoord op deelvraag 1	158
8.1.2	Antwoord op deelvraag 2	159
8.1.3	Antwoord op deelvraag 3	160
8.2	Handvatten voor handelingsperspectieven	161
9	**ANNEX**	**163**
9.1	Reflecties Belastingdienst medewerkers op knelpunten in de dienstverlening en hun oorzaken	163
9.1.1	Ruwe output van de medewerkers sessie Burgers - IH	165
9.1.2	Ruwe output van de medewerkers sessie Bedrijven - OB	167
9.2	Bottom-up inventarisatie knelpunten per doelgroep en prioritering op hoofdlijnen	169
9.3	Overzicht/prioritering knelpunten Burgers	171
9.4	Overzicht/prioritering knelpunten Toeslaggerechtigden	172
9.5	Overzicht/prioritering knelpunten MKB	173
9.6	Overzicht/prioritering knelpunten Grote Ondernemingen	174
9.7	Overzicht/prioritering knelpunten Intermediairs	175
9.8	Overzicht/prioritering knelpunten Douane	176
9.9	Projectorganisatie, stuurgroep, klankbordgroep	177
9.10	Lijst van geïnterviewden	178
9.11	Afkortingen	181

1 Managementsamenvatting

Achtergrond en aanleiding

De perceptie van burgers van de relatie met de overheid is in belangrijke mate gebaseerd op de relatie met de Belastingdienst. Bij veel burgers komen termen als 'belasting' en 'Belastingdienst' als eerste in ze op als ze denken aan hun relatie met de Nederlandse overheid[1]. In zijn brief aan de Tweede Kamer dd. 11 januari 2020[2] gaf de minister van Financiën echter aan dat de dienstverlening van de Belastingdienst aan burgers en bedrijven onder druk staat. De minister deed aan de Tweede Kamer de toezegging om dienstverlening voor burgers en bedrijven te verbeteren. De Belastingdienst heeft hiertoe een onderzoek naar de fundamentele transformatie van de dienstverlening van de Belastingdienst geïnitieerd.

Dit onderzoek biedt een integrale analyse en beoogt daarmee aanknopingspunten te bieden voor verbetering van de dienstverlening op korte, middellange en lange termijn. De eerste fase heeft als doel de knelpunten in de dienstverlening en onderliggende processen en hun oorzaken te onderkennen. Daarover gaat dit rapport. Een vervolgfase zal zich richten op het definiëren van handelingsperspectieven om dienstverlening fundamenteel te verbeteren. Dat vervolgonderzoek moet concrete handvatten bieden om de omslag te maken naar een dienst die burgers en bedrijven in staat stelt aan hun verplichtingen te voldoen en hun rechten te kunnen uitoefenen op een manier die zoveel mogelijk past bij het denk- en doenvermogen en de belevingswereld van burgers en bedrijven.

Dit rapport beoogt een overzicht te bieden van knelpunten, de achterliggende (grond)oorzaken van deze knelpunten, reeds voorziene oplossingen en belemmeringen om deze te realiseren. De volgende vragen staan centraal:

1. Welke knelpunten in de Belastingdienstprocessen kunnen worden aangewezen waardoor de dienstverlening aan burgers en bedrijven niet goed loopt en waarom wordt dit zo gezien?; Welke processen dragen wel bij aan goede dienstverlening en waarom wordt dit zo gezien?
2. Voor welke knelpunten is al een oplossing in voorbereiding? Wat zijn nog eventuele resterende belemmeringen om deze te realiseren? Welke voorgenomen maatregelen[3] om de dienstverlening te verbeteren zijn in de afgelopen jaren reeds geïmplementeerd en met welke resultaten? Wat is de planning van nog te realiseren maatregelen? Welke belemmeringen doen zich voor die een snelle(re) implementatie van maatregelen in de weg staat en waarom?
3. Voor welke knelpunten zijn nog geen afdoende oplossingen voorhanden en waarom?

In het onderzoek zijn 'knelpunten' gedefinieerd vanuit het perspectief van burgers, bedrijven of intermediairs. Voor de knelpunten zijn de onderliggende oorzaken en grondoorzaken gedefinieerd. Deze (grond)oorzaken bieden een goede basis om in een vervolgfase de juiste handelingsperspectieven te definiëren.

In het kader van de knelpuntenanalyse hebben de onderzoekers ruim 300 onderzoeksrapporten en andere documenten geanalyseerd. Er zijn daarnaast zo'n 30 diepte- en duidingsinterviews afgenomen waaraan circa 50 leidinggevenden en medewerkers van de Belastingdienst hebben deelgenomen alsook vertegenwoordigers van belangenorganisaties van burgers, bedrijven en intermediairs. Om in het onderzoek ook nadrukkelijk het perspectief mee te nemen van medewerkers van de Belastingdienst zijn daarnaast twee werksessies georganiseerd. Hieraan hebben in totaal circa 25 medewerkers van de Belastingdienst deelgenomen die 'eerstelijns klantcontact' via telefoon/balie of via social media hebben en medewerkers die betrokken zijn bij 'tweedelijns klantcontact' voor een inhoudelijke behandeling op kantoor/in de backoffice.

---

[1] 26 april 2019: Relatie burger-overheid 2030, Onderzoek in opdracht van de nationale Ombudsman, p5

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

[3] Bijvoorbeeld de ontwikkelopgaven uit de interactiestrategie en maatregelen ter verbetering van de interactie en dienstverlening zoals gedefinieerd in het kader van het programma 'Visitekaartje'.

De Belastingdienst bevindt zich in een turbulente fase, recente ontwikkelingen als de Toeslagenaffaire, de planvorming voor verbeteringen binnen Toeslagen en de voorgenomen ontvlechting van Toeslagen en Douane en konden alleen deels in dit onderzoek worden meegenomen.

De afgelopen tijd is helder geworden dat er grote problemen zijn ontstaan bij de toeslagen voor de kinderopvang waardoor veel ouders getroffen zijn. Om het geschonden vertrouwen van de burger te herstellen, is door de minister van Financiën een aanpak langs drie lijnen noodzakelijk geacht: ten eerste rond het compenseren van de getroffen ouders (via een aparte crisisorganisatie), ten tweede rond het voorkomen van nieuwe problemen en het wegwerken van achterstanden en ten derde rond het meer fundamenteel kijken naar het toeslagenstelsel waarbij het streven is om te komen tot een nieuw stelsel met oog voor de mensen[4].

Gegeven de genoemde ontwikkelingen bij de directie Toeslagen en ook gezien de urgentie om andere problemen bij de Belastingdienst op te lossen zodat goede dienstverlening aan burgers en bedrijven kan worden verzekerd is het door het kabinet noodzakelijk geacht om de Belastingdienst minder complex en minder omvangrijk te maken en is besloten de onderdelen Douane en Toeslagen te ontvlechten vanuit de Belastingdienst om deze als bestuurlijk zelfstandige onderdelen te positioneren binnen het ministerie van Financiën. Douane en Toeslagen worden dan niet meer via de Belastingdienst aangestuurd, maar fungeren als zelfstandige entiteiten. Deze keuze is nodig geacht om doelgerichter aan de slag te gaan met de uitvoeringsopgaven van Belastingen, Toeslagen en de Douane. Als eerste stap daartoe is de ambtelijke sturing van deze organisatieonderdelen versterkt door drie directeuren-generaals (DG's) aan te stellen die elk verantwoordelijk zijn voor één van deze onderdelen. De drie DG's hebben samen ook de opdracht de ontvlechting op verantwoorde wijze ter hand te nemen en de organisatorische consequenties uit te werken[5]. Gedurende het onderzoek naar de dienstverlening lopen deze voorbereidingen nog waardoor de impact op de dienstverlening nog niet goed kan worden vastgesteld. Wel is door de minister van Financiën al benadrukt dat voor de terreinen waar het voor de kwaliteit van dienstverlening beter is om samen te werken, dit het uitgangspunt zal blijven[6].

Ook is binnen Toeslagen in de periode waarin de knelpuntenanalyse dienstverlening werd uitgevoerd gewerkt aan het Programma Vernieuwing Dienstverlening Toeslagen, onder meer gericht op het vergroten van de toekenningszekerheid en het vergroten van de menselijke maat in behandeling. Tijdens de knelpuntenanalyse waren de plannen voor het Programma Vernieuwing Dienstverlening Toeslagen nog niet vastgesteld en beschikbaar. Deze plannen vallen derhalve buiten de reikwijdte van het onderzoek.

Dienstverlening in de publieke sector: veel aandacht maar nog niet op niveau.

De aandacht voor de kwaliteit van dienstverlening van de publieke sector heeft de afgelopen jaren een vlucht genomen. Begin 2020 concludeerde de Inspectie der Rijksfinanciën dat veel burgers en bedrijven de dienstverlening van de overheid met een voldoende beoordelen maar ruim een kwart van hen er niet tevreden over is. Dat driekwart van de burgers en bedrijven tevreden is met de dienstverlening van publieke instellingen is volgens de Inspectie der Rijksfinanciën eerder toeval dan het effect van beleid en is vooral te danken aan ingrepen van de dienstverleners zelf[7].

---

[4] Kamerbrief Aanpak problemen Belastingdienst, Douane en Toeslagen, Directoraat-Generaal Belastingdienst, 27 februari 2020 (https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/02/27/kamerbrief-aanpak-problemen-belastingdienst-Douane-en-toeslagen); Er wordt zowel binnen het huidige stelsel een vernieuwingsprogramma gelanceerd alsook gestreefd naar een nieuw stelsel met meer oog voor de mensen.

[5] Kamerbrief Versterken besturing Belastingdienst, directie Bestuursondersteuning en Advies, 11 Januari 2020 (https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/01/11/kamerbrief-versterken-besturing-Belastingdienst)

[6] Kamerbrief Aanpak problemen Belastingdienst, Douane en Toeslagen, Directoraat-Generaal Belastingdienst, 27 februari 2020 (https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/02/27/kamerbrief-aanpak-problemen-belastingdienst-Douane-en-toeslagen)

[7] 20 april 2020: Een betere overheid voor burgers en bedrijven, brede maatschappelijke heroverweging. Inspectie der Rijksfinanciën, 20 april 2020.

Verwachtingen, behoeften en het 'doenvermogen' van burgers en bedrijven stellen eisen aan de overheidsdienstverlening. Ten eerste zijn begrijpelijkheid en dienstverlening via één loket belangrijke verbeterpunten richting een betere relatie tussen burger en overheid. Ten tweede dient de overheid een proactieve houding aan te nemen waarbij ze burgers en ondernemers attendeert op die zaken die relevant voor hen zijn[8]. Ten derde dient er ruimte voor maatwerk in dienstverlening te bestaan[9]. In welke mate dit laatste wenselijk en mogelijk is, blijft onderwerp van een maatschappelijk debat[10]. Ten vierde wordt bepleit dat er bij ontwerp en levering van overheidsdienstverlening moet worden gestreefd naar de menselijke maat, bijvoorbeeld via begrijpelijke taal, eenvoudige(re) procedures en continue verbetering door het inbouwen van feedback[11].

De Troonrede van 2019 benadrukte het belang van overheidsdienstverlening: "de dienstverlening van de overheid moet veel hoger op de agenda. Uitvoeringsorganisaties [..] zijn het gezicht van de overheid. Daar komen mensen de overheid tegen. Zij mogen eenvoudigweg verwachten aan het overheidsloket goed te worden geholpen. De oorzaken van de huidige problemen zijn divers: verouderde informatietechnologie, personeelstekorten en te veel te gedetailleerd beleid, waardoor de uitvoering te ingewikkeld wordt. Medewerkers van uitvoeringsorganisaties staan hierdoor soms voor een onmogelijke opgave en de menselijke maat verdwijnt uit het zicht. De structurele verbeteringen die nodig zijn, vragen tijd en een samenhangende aanpak, waarvoor de regering voorstellen zal doen."

Dienstverlening buiten het publieke domein beïnvloedt verwachtingen van mensen ten aanzien van dienstverlening, de lat komt hierdoor óók voor de Belastingdienst steeds hoger te liggen.

De kwaliteit van dienstverlening bepaalt in belangrijke mate hoe 'de klant' een organisatie ervaart en kan het vertrouwen dat mensen in een organisatie hebben maken of breken. Het leveren van een goede klantervaring is een doorlopend proces. Klantverwachtingen zijn immers aan verandering onderhevig en organisaties moeten wendbaar zijn om daarop in te spelen. Organisaties die de dienstverlening goed op orde hebben, hebben een aantal zaken gemeen. De dienstverlening van dergelijke organisaties[12]:

1. **Is opgezet en uitgewerkt vanuit een herkenbare signatuur:** Het opzetten van dienstverlening vanuit een herkenbaar idee of 'signatuur' biedt klanten een ankerpunt in het bepalen van de verwachtingen. De dienstverlener wordt geholpen richting te geven aan de opzet van de dienstverlening en daarin keuzes te maken[13].
2. **Voorziet in 'gestandaardiseerd maatwerk':** Door gericht kennis over personen of bedrijven toe te passen, slagen organisaties er steeds beter in op grote schaal te voorzien in zeer specifieke behoeften. Relaties worden herkend en 'op maat', geholpen. Gestandaardiseerd maatwerk vergroot de klanttevredenheid door een meer persoonlijke benadering en levert belangrijke bijdrage aan de efficiëntie van processen.
3. **Is proactief richting degenen aan wie wordt geleverd:** Personen en bedrijven kunnen positief worden verrast als dienstverleners proactief met ze communiceren over belangrijke zaken waar ze zelf nog niet aan hadden gedacht. Deze proactieve werkwijze is een specifieke vorm van 'gestandaardiseerd maatwerk'.
4. **Biedt een hanteerbaar palet van digitale én fysieke kanalen**: beter een beperkt aantal goed geïntegreerde kanalen dan zoveel mogelijk kanalen. Daarbij geldt overigens wel dat de meeste organisaties fysieke en digitale kanalen (blijven) combineren.

---

[8] 14 feb 2020: Werk aan uitvoering (Fase 1, Probleemanalyse); Fase 2: Een toekomstbestendige en wendbare uitvoering versie 0.95 (Fase 2, handelingsperspectieven), ABD TopConsult, 23 juni 2020.

[9] 11 sept 2019: Regels en Ruimte - Verkenning Maatwerk in dienstverlening en Discretionaire Ruimte, ABD TopConsult.

[10] De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 23 oktober 2019 in een tweetal zaken uitspraak gedaan waar als gevolg van een nieuwe uitleg van de wettelijke bepalingen bij de kinderopvangtoeslagen meer mogelijkheden om in individuele gevallen maatwerk te leveren. Daarbij worden het belang van het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik en de gerechtvaardigde belangen van de burger meer met elkaar in evenwicht gebracht, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

[11] 14 feb 2020: Werk aan uitvoering (Fase 1, Probleemanalyse); Fase 2: Een toekomstbestendige en wendbare uitvoering versie 0.95 (Fase 2, handelingsperspectieven), ABD TopConsult, 23 juni 2020.

[12] EY analyse; CEX Sells, New inspiration for valuable customer experiences; D. Wietzes, B. Van Dongen Crombags, 2017

[13] Voor de Belastingdienst vormen de 'Belastingdienst Merkgids 2020' en de 'Notitie Communicatiebeleid Belastingdienst, 2018' een belangrijke basis voor de eigen signatuur.

5. **Kent herkenbare opties op de schaal van 'selfservice' tot en met 'persoonlijke aandacht'**: Mensen verwachten duidelijke opties om diensten geleverd te krijgen. Er zijn drie generieke opties: (Digitale) selfservice, Persoonlijke digitale ondersteuning en Persoonlijke ondersteuning via medewerker.
6. **Wordt continu geoptimaliseerd en vernieuwd op basis van feedback, nieuwe behoeften en mogelijkheden**: Succesvolle organisaties werken continu aan het optimaliseren en vernieuwen van de dienstverlening. Men laat geen kans voorbij gaan feedback te vragen en inzicht te verwerven in wat er beter kan. Het testen van prototypes vormt hierbij een belangrijk onderdeel.

De verwachtingen van burgers en bedrijven ten aanzien van dienstverlening wordt continu naar boven bijgesteld doordat organisaties hun dienstverlening voortdurend weten te verbeteren langs de hierboven geschetste lijnen. De lat om aan deze verwachtingen te voldoen en burgers en bedrijven tevreden te stellen of hun verwachtingen te overtreffen komt voor andere organisaties, en dus ook voor de Belastingdienst, steeds hoger te liggen.

De Belastingdienst beoogt burgers en bedrijven centraal te stellen waarbij verschillende definities van dienstverlening worden gehanteerd.

De dienstverlening van de Belastingdienst voor burgers, bedrijven en intermediairs levert een essentiële bijdrage aan het vertrouwen dat mensen in de Belastingdienst stellen. Men verwacht van de Belastingdienst snelle, nauwkeurige en foutloze processen, dienstverlening op maat en zo min mogelijk onzekerheid.

Een van de kernbegrippen in de visie van de Belastingdienst is 'burgers en bedrijven centraal'. Hiermee beoogt de Belastingdienst dat burgers en bedrijven een passende behandeling krijgen, zowel in de dienstverlening als in het toezicht. Burgers en bedrijven dienen één Belastingdienst te zien en te begrijpen waar ze aan toe zijn. Een ander kernbegrip is 'proactief'. De Belastingdienst wil zo opereren dat fouten worden voorkomen in plaats van ze achteraf te moeten herstellen. Processen dienen zo te zijn ingericht dat zaken in één keer goed gaan en dat ze 'digitaal zijn waar het kan/moet'.

De uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst is erop gericht dat burgers en bedrijven uit zichzelf bereid zijn (fiscale) regels na te leven, zonder dwingende en kostbare acties van de Belastingdienst. De Belastingdienst sluit aan bij de competenties en belevingswereld van burgers en bedrijven en richt zich op het bevorderen van de naleving (en het tegengaan van niet-naleving). Hiertoe wordt een mix van instrumenten ingezet: Activiteiten gericht op het voorkomen van fouten, Dienstverlening *('makkelijker maken') en de toezicht en fraudeaanpak*.

De uitvoerings- en toezichtstrategie omschrijft dienstverlening als 'diverse vormen en momenten van interactie met burgers of bedrijven (telefonisch, digitaal, balie) en de samenwerking op het gebied van dienstverlening met maatschappelijke en commerciële dienstverleners'. Er bestaan binnen de Belastingdienst echter ook andere definities van dienstverlening wat een heldere dialoog erover bemoeilijkt.

In het kader van dit onderzoek geldt bovenstaande definitie als uitgangspunt maar wordt zo nodig ook breder naar dienstverlening en de achterliggende processen ervan gekeken. Hierbij kunnen dimensies als 'servicegerichtheid', 'klantgerichtheid', 'maatwerk', 'reactiesnelheid' en 'foutloosheid' een nadrukkelijke rol spelen.

In de dienstverlening van de Belastingdienst gaat veel goed, zéker als de dienstverlening zich leent voor organisatie vanuit massale processen en bij de Douane.

Dit onderzoek richt zich vooral op de knelpunten die burgers, bedrijven en intermediairs ervaren in de dienstverlening van de Belastingdienst maar het moet met klem benadrukt worden dat onder meer uit klanttevredenheidsonderzoeken zoals de Fiscale Monitor blijkt dat er ook veel goed gaat. Het is belangrijk hieraan aandacht te besteden omdat het goede moet worden behouden.

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%) als weinig moeizaam ervaren. De aangiftetools beoordelen ze met een cijfer rond de 8, hetzelfde geldt voor de aanvraagprogramma's voor Toeslagen. Rond 80% van de burgers is over de snelheid van de afhandeling goed te spreken.

Ook voor bedrijven geldt dat een ruime meerderheid zonder problemen aan zijn fiscale verplichtingen kan voldoen. Over de aangifteprogramma's en de snelheid van afhandeling is bijna 90% tevreden. Burgers en bedrijven die te maken hebben met de Douane zijn over de hele linie (aangifte en afwikkeling) zeer te spreken met telkens rond 90% tevredenen.

Over de website van de Belastingdienst is de overgrote meerderheid van burgers en bedrijven tevreden. Dat geldt zowel voor het oordeel over de website in zijn geheel (>90%) als het zoekgemak (80-90%). Rond 80% van de bellers naar de BelastingTelefoon is tevreden over de bereikbaarheid, informatiekwaliteit en functionaliteit[14].

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

De dienstverlening aan burgers met een verminderd doenvermogen is verbeterd, zowel voor belastingplichtigen als toeslaggerechtigden. De samenwerking met het maatschappelijk veld leidt tot goede resultaten en aanvullende dienstverlening voor kwetsbare groepen. Via onder meer bibliotheken, FNV en CNV kunnen mensen op een laagdrempelige manier en in de buurt ondersteuning krijgen bij het regelen van belasting- en toeslagzaken, bijvoorbeeld in het kader van Hulp bij Aangifte (HUBA). Daarnaast vormen de zogenaamde Stella teams een noodvoorziening voor het behandelen van complexe casuïstiek, bijvoorbeeld als er sprake is van schrijnende omstandigheden waarbij acute hulp of ondersteuning op maat noodzakelijk is en waarbij verschillende dienstonderdelen betrokken zijn.

Voor bedrijven verzorgt de Belastingdienst de verregaand geautomatiseerde afhandeling van de loonheffingsstroom waarmee bedrijven maandelijks hun belasting- en premieafdracht doen. Via deze stroom vindt ook de heffing en inning van premies voor UWV en SZW plaats waarna de data wordt geleverd aan deze overheidsinstanties voor hun verwerkingsproces. Ook voor andere belastingmiddelen dan loonheffing wordt gewerkt aan het steeds beter koppelen van de administraties van bedrijven en de Belastingdienst en het ontsluiten van dienstverlening via administratieve software.

De dienstverlening van de Douane leidt tot hoge tevredenheid zowel onder burgers als onder bedrijven. Kenmerkend voor de aanpak van de Douane is de nauwe samenwerking met bedrijfsleven en mainports om belemmeringen in de logistiek tot een minimum te beperken. Verbeteringen in infrastructurele voorzieningen dragen hieraan bij. Door de recente voltooiing van containerscans op de terminalterreinen in de Rotterdamse haven hoeven containers niet langer uit de logistieke stroom worden gehaald voor Douanecontroles, wat de voorspelbaarheid en efficiency van logistieke ketens fors verhoogt. Aan dit laatste dragen ook de vooraf ingediende aangifte' en 'vooraf aangekondigde controles' bij[15]. Nederland geldt mondiaal gezien als topland op Douanegebied wat de concurrentiepositie versterkt[16].

In tijden van acute crisis toont de Belastingdienst over daadkracht te beschikken. In de eerste fase van de coronacrisis werd de dienstverlening bijvoorbeeld aangepast door snelle implementatie van maatregelen om (digitaal) uitstel van betaling aan te vragen en te verkrijgen.

De dienstverlening van de Belastingdienst kent vier typen knelpunten.

Uit de knelpuntenanalyse blijkt dat de dienstverlening voor burgers, bedrijven en hun intermediairs belangrijke knelpunten kent. De mate waarin deze knelpunten betekenis en impact hebben, verschilt per doelgroep (zie later). De knelpuntenanalyse bracht vier generieke typen knelpunten aan het licht:

---

[14] Er is wel verschil tussen grotere en kleinere MKB bedrijven. Bij grotere bedrijven is het voldoen aan fiscale verplichtingen een geprofessionaliseerd proces. Kleinere bedrijven en ZZP'ers hebben meer 'last' van de Belastingdienst.

[15] Actieprogramma ministerie van Financiën - betere regelgeving en dienstverlening voor ondernemers (2019) - Rapport 03-02-2020.

[16] The World Bank. Connecting to Compete 2018 - Trade Logistics in the Global Economy: Logistics Performance Index.

1. **Burgers en bedrijven ervaren in bepaalde gevallen dat hun begrip van/voor wet- en regelgeving of de wijze waarop het wordt toegepast tekort schiet.** Regels en/of de wijze waarop deze worden toegepast kunnen als inconsistent, onrechtvaardig, complex en/of onduidelijk worden ervaren. Hierbij moet worden opgemerkt dat de verantwoordelijkheid voor het ontwerp van Wet- en Regelgeving niet bij de Belastingdienst maar bij het kerndepartement (Financiën) ligt[17].

2. **Burgers en bedrijven ervaren in bepaalde gevallen dat de kwaliteit van de processen waarin de dienstverlening van de Belastingdienst wordt vormgegeven tekort schiet.** Processen kunnen als lang, onnodig en foutgevoelig worden ervaren, zeker als ze nog niet zijn gedigitaliseerd. Fouten zijn niet altijd eenvoudig te herstellen. Een knelpunt in de dienstverlening dat al enkele jaren bestaat en de meeste doelgroepen raakt is de trage afwikkeling van beroep- en bezwaarschriften waar ondanks corrigerende maatregelen nog ruimte bestaat voor verbetering. Belastingdienst-breed is de realisatie van bezwaren binnen de Awb-termijn 72,6% terwijl een norm van 90% wordt gehanteerd[18].

3. **Burgers en bedrijven ervaren nog te vaak dat het interactiepalet ontoereikend is en/of het contact met de Belastingdienst tekort schiet.** Het aanbod van kanalen voorziet niet in de behoeften van burgers, bedrijven en intermediairs. Daarnaast bestaan er knelpunten die te maken hebben met de toegankelijkheid, kwaliteit, consistentie en toon. Met de Belastingdienst kan niet worden gechat, noch via menselijke interface, noch via bots. Ook via andere digitale kanalen zoals e-mail is de Belastingdienst niet of beperkt te bereiken. Over de bereikbaarheid van de BelastingTelefoon is veel te doen geweest. Er is verbetering van de bereikbaarheid gerealiseerd maar de streefwaarde (90%) wordt nog niet gehaald[19]. De kwaliteit van contactkanalen is daarnaast niet altijd op niveau en/of consistent. Het komt voor dat verschillende informanten bij meer complexe vragen verschillende of foutieve antwoorden geven en dat terugbelverzoeken door de tweede lijn niet, foutief of te laat worden afgehandeld.

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

De knelpunten in de dienstverlening zijn onderzocht voor de doelgroepen 'burgers', 'toeslaggerechtigden', 'MKB-bedrijven', 'grote ondernemingen', 'intermediairs' en 'burgers/bedrijven die te maken hebben met de Douane'. De mate waarin de bovengenoemde knelpunten betekenis en impact hebben, verschilt per doelgroep. Belastingplichtige en toeslaggerechtigde burgers en bedrijven in het MKB hebben met alle genoemde typen knelpunten te maken. Voor grote ondernemingen, intermediairs en burgers en bedrijven die te maken hebben met de Douane is dit niet per sé het geval. Per doelgroep worden hierna de belangrijkste knelpunten kort toegelicht.

Voor burgers vergt het (kunnen) voldoen aan plichten en/of uitoefenen van rechten soms nog een te grote inspanning

Burgers ervaren wet en regelgeving als complex. Men ervaart drempels in het vinden van begrijpelijke informatie over regels en de wijze waarop deze moeten worden toegepast op de eigen situatie. De 'Vooringevulde Aangifte' (VIA) wordt als zeer positief ervaren, toch kan ook hier het goed verwerkt krijgen van aftrekposten of giften een behoorlijke inspanning vergen. Ook andere Belastingdienstzaken zoals de aangifte van Schenk- en erfbelasting of autobelastingen zijn bewerkelijk doordat processen nog niet geheel zijn gedigitaliseerd.

---

[17] Voor Toeslagen ligt dit bij SZW, VWS en BZK, ook voor Douane gaan verschillende departementen over wetgeving. In hoofdstuk 4 is dit verder toegelicht.

[18] 2e Voortgangsrapportage 2019 Belastingdienst

[19] Eerste Voortgangsrapportage 2020. De bereikbaarheid van de BelastingTelefoon was in de periode januari - april 2020 voor alle telefonie 83,9%.

De doorlooptijd van de verwerking van aangiften Schenk- en erfbelasting en procedures van bezwaar en beroep blijft een aandachtspunt, temeer daar het voor burgers lastig blijft zich zelfstandig te informeren over de status van lopende processen.

De hiervoor geschetste knelpunten ten aanzien van interactie(mogelijkheden) zijn algemeen geldend voor burgers en dragen bij aan de moeite die burgers moeten doen om hun fiscale zaken goed te regelen. In het interactiepalet is de beschikbaarheid van fysieke kanalen sterk verminderd, wat specifiek voor groepen met beperkte zelfredzaamheid een knelpunt kan vormen. Voor deze groepen vormen ook het complexe taalgebruik en de drempels om derden te machtigen knelpunten.

Voor toeslaggerechtigden kan de dienstverlening van de Belastingdienst op verschillende manieren stressverhogend zijn.

Niet alleen de fiscale wet- en regelgeving is complex, hetzelfde geldt voor het stelsel van toeslagen. Door de complexiteit van de regels en de wijze waarop deze worden uitgelegd zijn deze voor toeslaggerechtigden soms moeilijk op de eigen situatie toe te passen. Van toeslaggerechtigden wordt bovendien verwacht dat men zelf aannames en inschattingen maakt van de toekomstige financiële situatie waarbij onjuiste inschattingen kunnen leiden tot terugvorderingen terwijl in de perceptie van de burger de Belastingdienst (en daarmee ook Toeslagen) over een deel van de opgevraagde informatie zelf al beschikt.

Toeslaggerechtigden ervaren in de (toepassing van) regels een ongelijke machtsverhouding tussen henzelf en de Belastingdienst. Slechts 43% van de toeslaggerechtigden vindt dat de Belastingdienst iedereen rechtvaardig behandelt[20]. De recente kwestie rond de kinderopvangtoeslag draagt bij aan het verminderd vertrouwen maar het frustreert toeslaggerechtigden bijvoorbeeld ook dat de regels rond uiterlijke betalings- of reactietermijnen niet gelijk zijn voor de burger en de Belastingdienst. Zo moet een inning sneller worden betaald dan een teruggave wordt uitgekeerd.

Toeslaggerechtigden kunnen daarnaast onder meer stress ervaren door de lange doorlooptijd van aanvraag- en wijzigingsprocessen (klachten over tijdigheid vormen de grootste rubriek binnen klachten over toeslagen[21]) en doordat de Belastingdienst niet altijd voldoende rekening houdt met de financiële situatie van kwetsbare groepen. Zeker als er sprake is van een stapeling van toeslagen en andere inkomensregelingen, kunnen terugvorderingen leiden tot schuldenproblematiek. Bijna 20% van alle huishoudens heeft risicovolle schulden of een kans daarop en de Belastingdienst is veelal een belangrijke schuldeiser.

Bedrijven in het MKB kampen met complexiteit van wet- en regelgeving en mede daaruit voortvloeiende foutgevoeligheid.

25% van de bedrijven achten zichzelf (zeer) ondeskundig op het gebied van fiscale zaken[22]. Door onduidelijkheid over de betekenis van wet- en regelgeving voor de eigen situatie kunnen fouten ontstaan.

Een aantal processen is daarbij tijdrovend en foutgevoelig omdat ze nog handmatig en/of via papier verlopen. Dit geldt bijvoorbeeld voor uitrekenen en opvoeren van BTW percentages, het voor een eerste keer doen van de aangifte Omzetbelasting, het deblokkeren van een G-rekening of het wijzigen van persoonlijke gegevens. Ook aangifteprocessen die minder via 'system to system' (S2S) oplossingen worden gevoed (en dus meer handmatige interventie vereisen) zijn foutgevoelig. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Omzetbelasting. Vooral kleinere bedrijven, bijvoorbeeld ZZP'ers, zijn minder vertrouwd met het gebruik van boekhoudsoftware die de basis vormt van de S2S oplossingen die de foutgevoeligheid verlagen.

Evenals burgers en toeslaggerechtigden ervaren ook MKB bedrijven dat de doorlooptijd van processen (als bezwaar en beroep) lang kan zijn en belangrijke informatie en hulp, bijvoorbeeld om complexe wet- en regelgeving goed op de eigen situatie toe te passen, niet altijd goed toegankelijk is. Door strenge regels, het ontbreken van mogelijkheden tot uitzonderingen en het gebrek aan flexibiliteit, ervaren MKB'ers de relatie met de Belastingdienst als ongelijkwaardig, bijvoorbeeld door ongelijke behandeltermijnen.

---

[20] Fiscale Monitor 2019

[21] Leersignalen klachtbehandeling Belastingdienst - Bijlage bij Analyse klachtbehandeling 2019

[22] Fiscale Monitor 2019. Tabel Ondernemingen.

Grote Ondernemingen worden niet altijd als zodanig herkend en bediend.

Vanuit de directie Grote Ondernemingen worden de bedrijven die in deze doelgroep vallen via individuele klantbehandeling bediend en geholpen in het zaken doen met de Belastingdienst. Hiermee is een belangrijke stap gezet naar passende dienstverlening voor deze relaties maar kunnen nog niet alle knelpunten in de dienstverlening worden geëlimineerd.

Er kunnen fouten ontstaan doordat de Belastingdienst in de inrichting van zijn systemen en centrale processen uitgaat van individuele (rechts)personen/ belastingplichtigen en niet op groepen/ entiteiten. Dergelijke fouten moeten vaak handmatig worden hersteld. Daarnaast verlopen de aangiften dividendbelasting, assurantiebelasting, bankenbelasting, milieubelasting en kansspelbelasting nog via papieren processen wat onhandig is en de kans op fouten vergroot.

Voor goede dienstverlening voor grote ondernemingen is het van belang dat informatie veilig en gericht gedeeld kan worden. De huidige kanalen bieden echter nog onvoldoende mogelijkheden voor informatie-uitwisseling en samenwerking tussen grote ondernemingen en behandelteams.

Intermediairs worden belemmerd in hun werk doordat dat sommige processen niet voor hen ontworpen / aangepast zijn.

Hoewel intermediairs een belangrijk aantal belastingplichtigen (en toeslaggerechtigden) vertegenwoordigen, worden klantreizen en processen zelden specifiek voor de behoeften en werkwijze van intermediairs ontworpen en ingericht.

Machtigingsvoorzieningen en informatie en transactiediensten van de Belastingdienst sluiten nu niet goed aan bij de behoeften en werkwijzen van intermediairs, zowel voor intermediairs die burgers als bedrijven vertegenwoordigen. Er is bijvoorbeeld geen actueel machtigingsregister en de bestaande machtigingsvoorzieningen worden als omslachtig en niet gebruiksvriendelijk ervaren. Wettelijke vertegenwoordigers worden op dit moment nog niet ondersteund om digitaal onafhankelijk zaken te doen[23].

Processen zijn niet ingericht op de werkwijze van intermediairs. Zo maakt de Belastingdienst het intermediairs niet eenvoudig de eigen werkzaamheden goed te spreiden in de tijd wat belangrijk is om meerdere relaties te kunnen vertegenwoordigen.

In gevallen waarin de Belastingdienst kan weten dat een burger/bedrijf wordt vertegenwoordigd door een intermediair wordt de communicatie hier niet altijd goed op aangepast. Massale communicatie (brieven en beschikkingen) wordt bijvoorbeeld onvoldoende aangekondigd/afgestemd en/of rechtstreeks naar belastingplichtigen gestuurd in plaats van naar de vertegenwoordigende intermediairs.

De mate waarin Douane-processen zijn gedigitaliseerd sluit nog niet geheel aan bij de behoeften en verwachtingen van bedrijven.

In vergelijking met andere vormen van dienstverlening vanuit de Belastingdienst, zijn de burgers en bedrijven over de Douane het meest positief[24]. In relatie tot de dienstverlening aan burgers, kwamen vanuit de documentanalyse en de interviews geen knelpunten met grote impact naar voren. In relatie tot de dienstverlening aan bedrijven (en hun intermediairs), kwam alleen het knelpunt naar voren dat de mate waarin Douane-processen zijn gedigitaliseerd nog niet geheel aansluit bij de behoeften en verwachtingen van bedrijven.

Bedrijven zien nog ruimte voor verdere digitalisering van processen zodat administratieve lasten en doorlooptijden verminderen. Volgens de fiscale monitor 2019 onderschrijft 35% van de bedrijven de stelling dat 'Douaneformaliteiten en verplichtingen veel tijd kosten' en vindt 32% dat Douaneaangiftes veel werk

---

[23] Strategie interactie Belastingdienst met burgers, bedrijven en hun intermediairs, juni 2018, Evaluatie VIA fiscaal dienstverleners 2016, Fundamentele transformatie Dienstverlening / bijdrage Meerjarenplan FD 2019-2022; Notitie Voortgang interactie en dienstverlening Belastingdienst, 14-04-2020. Bijlage 4: stand van zaken op hoofdlijnen ontwikkelopgave interactiestrategie; interviews

[24] O.a. Fiscale Monitor 2019

inhouden'. Het primair aangifteverkeer van de Douane verloopt digitaal. Er is echter nog een aantal processen bijvoorbeeld bezwaar, dat via papier verloopt. Ook zijn er processen die digitaal beter kunnen worden gefaciliteerd, bijvoorbeeld door de verdere uitrol van de digitale 'MijnDouane' omgeving. Bedrijven verwachten dat ook (invoer/uitvoer) processen waar derde partijen (bijvoorbeeld de NVWA) betrokken zijn, verder worden gedigitaliseerd en afgestemd.

De geïdentificeerde knelpunten kennen vijf grondoorzaken.

Per knelpunt zijn de oorzaken geduid die door de onderzoekers zijn geanalyseerd en geclusterd. Vijf grondoorzaken liggen ten grondslag aan de belangrijkste knelpunten in de dienstverlening van de Belastingdienst. Knelpunten kunnen meer dan één (grond)oorzaak hebben.

1. **Het perspectief en belang van de (individuele) burgers, bedrijven en intermediairs zijn zelden het vertrekpunt (geweest) bij het ontwerp en de inrichting van dienstverlening.**

   Het inrichten van een goede klantervaring is geen eenmalige oefening maar een continu proces. Verwachtingen en behoeften zijn immers aan verandering onderhevig en organisaties moeten wendbaar zijn om daarop in te spelen. De onderzoekers hebben geconstateerd dat vanuit de Belastingdienst op enkele vlakken gewerkt wordt om vanuit het perspectief van burgers en bedrijven te opereren. Met name voor burgers met beperkte zelfredzaamheid, voor grote ondernemingen en voor bedrijven die te maken hebben met de Douane is dit zichtbaar. Deze voorbeelden hebben gemeen dat dienstverlening (zo nodig op maat) wordt geleverd en verbeterd wordt in dialoog met burgers, bedrijven en hun (maatschappelijk of fiscaal) intermediairs.

   Het perspectief en belang van de (individuele) burgers, bedrijven of intermediairs zijn echter vaker niet dan wel het vertrekpunt (geweest) bij het ontwerp en de inrichting van dienstverlening. Van oudsher is de Belastingdienst (voor Douane is dit anders) gericht geweest op de optimalisering van processen als toezicht, handhaving, heffing, inning voor specifieke belastingmiddelen of het toekennen en uitbetalen van toeslagen. In de inrichting van de dienstverlening ligt de focus in de prioritering op het zo goed mogelijk inregelen van massale processen voor een meerderheid van burgers en bedrijven die geen of beperkte speciale aandacht behoeven.

   Dienstverlening lijkt in de strategie van de Belastingdienst in de eerste plaats gericht op compliance (regelnaleving) en op het voorkomen van fouten & problemen, ook voor de Belastingdienst zelf maar appelleert in de wijze waarop het begrip dienstverlening binnen de Belastingdienst is geladen zelden aan het zo goed mogelijk inspelen op de verwachtingen en behoeften van burgers, bedrijven en intermediairs.

   Burgers, bedrijven of intermediairs worden door de Belastingdienst niet structureel betrokken bij de verbetering van de dienstverlening. Het doorlopend vergaren van feedback van burgers en bedrijven als basis voor kennisopbouw over behoeften, verwachtingen en gedrag van burgers, bedrijven en intermediairs en het op basis hiervan continu verbeteren van de dienstverlening is binnen de Belastingdienst nog niet gebruikelijk.

   Een aantal knelpunten, specifiek voor bepaalde doelgroepen, hebben als gemeenschappelijke oorzaak dat burgers, bedrijven en intermediairs niet altijd het vertrekpunt vormen bij de inrichting van dienstverlening. Knelpunten waarvoor dit geldt, zijn bijvoorbeeld:

   - Voor burgers vergt het (kunnen) voldoen aan plichten en/of het uitoefenen van rechten soms nog een te grote inspanning. Daarnaast sluiten de gebruikte taal en toon niet altijd aan bij de doelgroep of wordt er nog niet altijd rekening gehouden met burgers met beperkte zelfredzaamheid. Dit speelt zowel voor belastingplichtigen als voor toeslaggerechtigden;
   - Toeslaggerechtigden ondervinden er de gevolgen van dat de uitgangspunten achter het huidige (op voorschotten gebaseerde) stelsel niet aansluiten bij hun daadwerkelijke gedrag en wat van hen kan worden gevraagd in de praktijk. De werklast en verantwoordelijkheid die uit het stelsel voortvloeit, rust vooralsnog disproportioneel op de schouders van de toeslaggerechtigden;
   - Binnen MKB zijn processen eerder ingericht vanuit belastingmiddelen dan vanuit de behoeften en verwachtingen van specifieke doelgroepen die vanuit 'MKB' worden bediend, bijvoorbeeld ZZP-ers;

- Grote ondernemingen worden in veel opzichten in de dienstverlening nog gezien en behandeld als verzameling losse rechtspersonen in plaats van als geïntegreerde bedrijven omdat vanuit massale processen en/of ondersteunende systemen geen maatwerk voor deze groep is voorzien.
- Hoewel intermediairs een belangrijk aantal belastingplichtigen (en toeslaggerechtigden) vertegenwoordigen, worden klantreizen en processen zelden specifiek voor de behoeften en werkwijze van intermediairs ontworpen en ingericht.

2. **Het bestaande IV-landschap ondersteunt goede dienstverlening onvoldoende, de ruimte om te vernieuwen is daarnaast beperkt en/of wordt niet goed benut.**

   Gestandaardiseerd maatwerk, proactieve interactie en selfservice mogelijkheden zijn allen belangrijke elementen in dienstverlening die aansluit bij de belevingswereld van burgers en bedrijven. Deze zaken hebben met elkaar gemeen dat ze zonder ondersteunende oplossingen op het gebied van IT onmogelijk kunnen worden gerealiseerd. Een groot aantal knelpunten in de dienstverlening van de Belastingdienst heeft als grondoorzaak dat het bestaande IV-landschap de dienstverlening onvoldoende ondersteunt, omdat de oplossingen die daarvoor nodig zijn gewoonweg ontbreken of moeilijk kunnen worden gerealiseerd. Knelpunten waarvoor dit geldt, zijn bijvoorbeeld:

   - Aangifte- en andere processen nog een flinke inspanning opleveren omdat nog niet alle processen zijn gedigitaliseerd. Voor burgers/nabestaanden levert de IH-belastingaangifte van een overledene veel werk op doordat de aangifte handmatig moet worden ingediend[25]. Voor burgers kan de reguliere aangifte inkomstenbelasting veel werk opleveren doordat aftrekposten en giften niet zijn ingeladen en/of kunnen worden gekopieerd uit eerdere aangiften.
   - Selfservicemogelijkheden zijn voor alle doelgroepen beperkt omdat (geconsolideerde) statusinformatie per burger, bedrijf of intermediair niet digitaal is ontsloten. Het betreft bijvoorbeeld informatie ten aanzien van aangiften, vorderingen, klachten en bezwaren. Het ontbreken van dergelijke mogelijkheden kan leiden tot onzekerheid en extra druk op de organisatie, vooral bij de BelastingTelefoon.
   - De bereikbaarheid en behulpzaamheid van de BelastingTelefoon worden beperkt doordat medewerkers van de BelastingTelefoon gelijktijdig verschillende systemen moeten openen om hulpvragen te kunnen afwikkelen en er geen eenduidig klantbeeld beschikbaar is.
   - De beschikbaarheid van digitale interactiekanalen is beperkt bijvoorbeeld door het ontbreken van (digitale) chat- en messaging mogelijkheden.
   - Belangrijke processen tussen de Belastingdienst en bedrijven kunnen foutgevoelig zijn doordat interfaces tussen de Belastingdienst en bedrijven nog niet volledig zijn geautomatiseerd.
   - Bedrijven zien nog ruimte voor verdere digitalisering van Douane processen zodat administratieve lasten en doorlooptijden verminderen.

   Ten eerste ondersteunt het IV/data-landschap gestandaardiseerd maatwerk onvoldoende. Historisch is een situatie gegroeid waarin gegevens zich op verschillende plaatsen in verschillende (transactie)systemen bevinden. Dit levert complexiteit op die de wendbaarheid van de Belastingdienst beperkt. Er zijn middelen vrijgemaakt om toe te werken naar een meer wendbare data architectuur. De doorlooptijd die is ingeschat voor het leggen van de basis bedraagt circa 2 jaar. In circa 8 jaar tijd zou de gegevenshuishouding van alle domeinen geschikt kunnen zijn om inzichten en dienstverlening voor individuele burgers en bedrijven goed te kunnen ondersteunen.

   Ten tweede is de ruimte om te vernieuwen beperkt en/of wordt niet optimaal benut. De capaciteit, ruimte en/of prioriteit om daadwerkelijk vernieuwing te realiseren is beperkt. Dit vormt de belangrijkste reden dat bepaalde processen nog niet zijn gedigitaliseerd. De domeinarchitectuur interactie stelt: "De business vraag overstijgt het (IV-)aanbod. Niet alle doelen kunnen op redelijke termijn (2019 / 2020) worden

[25] Dit komt doordat de nabestaandenmachtiging er nog niet is. Mocht de nabestaandenmachtiging er wel zijn, dan is officieel de OLA(v) nog steeds niet geschikt voor de aangifte over het jaar van overlijden, dit vergt vervolgens namelijk nog een aanpassing in de informatievoorziening.

gerealiseerd. De visie is behoorlijk ambitieus en de verandercapaciteit binnen Interactie is niet groot en niet samenhangend[26]". Continuïteit is het leidend uitgangspunt bij de allocatie van schaarse middelen. Sinds mei 2019 stelt de Driehoek Belastingdienst de prioriteiten voor het IV-portfolio. Om deze continuïteit te waarborgen, valt verhoudingsgewijs een steeds groter deel van de beschikbare capaciteit noodgedwongen toe aan 'Beheer en Onderhoud'.

Uit onderzoek in 2019 naar de werking van het portfolioproces bleek dat het in het portfolioproces ontbreekt aan meerjarige, integrale planningen en dat er daarnaast een beperkte prioritering op basis van financiële, kwalitatieve en kwantitatieve wegingscriteria is[27]. Ook komt het voor dat vernieuwingsprojecten vertraging oplopen doordat onverwacht de prioriteiten in de voortbrenging veranderen, bijvoorbeeld als nieuwe wet- en regelgeving in systemen moet worden doorgevoerd.

Tot slot wordt de capaciteit die beschikbaar is voor vernieuwing niet maximaal en/of optimaal benut. Enerzijds is dit het geval doordat het budget dat in principe beschikbaar is voor vernieuwing niet geheel kan worden gebruikt indien de businesscases voor projecten niet aan de richtlijnen van de Belastingdienst voldoen. Anderzijds werd in 2019 geconstateerd dat de effectiviteit van de wijze waarop de bestaande capaciteit voor voortbrenging nog niet marktconform is onder meer doordat er een onvoldoende scherpe afstemming is tussen directie IV en de business over de vereisten en specificaties van te realiseren oplossingen en het (management van het) voortbrengingsproces onvoldoende robuust is[28].

3. **De organisatie van processen van de Belastingdienst ondersteunt dienstverlening niet altijd optimaal.**

Om goede dienstverlening te verzorgen, is het eerder regel dan uitzondering dat activiteiten en processen van verschillende afdelingen moeten worden gekoppeld. In sommige gevallen is zelfs integratie met organisaties buiten de Belastingdienst noodzakelijk.

De Belastingdienst blinkt uit in het verzorgen van massale processen. 100% van de aanslagen inkomstenbelasting wordt binnen de garantietermijn opgelegd en per jaar worden door Ontvangen en Mededelen 340 miljoen inkomende en uitgaande berichten verstuurd en verwerkt waarbij 99,9% van het berichtenverkeer storingsvrij verloopt.

De organisatie en processen van de Belastingdienst zijn echter nog niet altijd voldoende gestroomlijnd om goede dienstverlening te verzorgen. Met andere woorden, activiteiten en processen zijn niet altijd goed op elkaar aangesloten en als beslissingen nodig zijn, lopen die via veel schijven. Het gevolg van deze grondoorzaak, is dat de doorlooptijd van een aantal processen lang kan zijn, dat processen foutgevoelig worden of dat de communicatie vanuit de Belastingdienst wordt bemoeilijkt. Vertragingen en fouten leveren daarnaast weer extra interacties op, waardoor de dienstverlening elders extra onder druk kan komen te staan.

Een aantal knelpunten, specifiek voor bepaalde doelgroepen, hebben onvoldoende stroomlijning van organisatie en processen als gemeenschappelijke oorzaak. In dit rapport benoemde knelpunten zijn bijvoorbeeld:

- Bij de bezwaarbehandeling bestaat het risico dat door overdracht van dossiers tussen afdelingen langere doorlooptijden ontstaan, doordat afdelingen zelf een bezwaar weliswaar binnen de termijn afhandelen, maar dossiers te lang tussen afdelingen in blijven liggen;
- De toegankelijkheid van de BelastingTelefoon is niet altijd op niveau doordat de werklast niet altijd goed verdeeld wordt. Daarnaast zijn de koppelingen tussen de BelastingTelefoon (als ingang voor eerstelijns ondersteuning) en de rest van de organisatie nog niet goed, bijvoorbeeld als (door de tweede of derde lijn) dossiers moeten worden bewerkt of mensen moeten worden teruggebeld;

---

[26] Domeinarchitectuur interactie 2019-2023

[27] Eindrapportage Onderzoek IV-portfolio Belastingdienst, KPMG 3 december 2019

[28] Doorlichting directie IV 'Make IT Work, Focus op Executie'. EY, 31 oktober 2019 [Waarbij onder 'Beheer en onderhoud' de categorieën Preventief en Correctief onderhoud en Jaaraanpassingen werden verstaan en onder 'vernieuwing' de categorieën Nieuwe Wetgeving, 3. Modernisering IV en 'Vernieuwing'.

- Toeslaggerechtigden kunnen stress ervaren door de lange doorlooptijd van aanvraag- en wijzigingsprocessen. De wijze waarop de (noodzakelijke) functiescheiding tussen beoordelingen en controles is georganiseerd is hier mede debet aan.

Deze grondoorzaak speelt ook bij de Douane, zowel in de samenwerking intern als extern.

4. **In een aantal processen spelen personeel-gerelateerde problemen, zoals tekorten aan menskracht, kennis en/of vakmanschap.**

Een aantal knelpunten in de dienstverlening van de Belastingdienst heeft als grondoorzaak dat er een gebrek aan menskracht, kennis en/of vakmanschap is. Er is hiervan niet één onderliggende oorzaak. Bezuinigingen in het verleden, natuurlijk verloop, reguliere uitstroom en de kwaliteit van competentiemanagement werken op elkaar in. Zo verlaten van 2016 t/m 2020 ruim 5000 medewerkers de Belastingdienst in het kader van een vertrekregeling. Tegenover deze uitstroom zijn financiële middelen beschikbaar voor een totale instroom van 1.500 hoogwaardige fte's waarvan inmiddels circa 600 fte's zijn ingestroomd. De netto krimp van circa 3.700 fte's dient onder meer opgevangen te worden door efficiëntere procesuitvoering. De (herijkte) investeringsagenda (HIA) omvat diverse procesverbeteringen om deze werkpakkettenreductie te kunnen realiseren. Er is op totaalniveau sprake van een mismatch tussen de beoogde uitstroom volgens de HIA en de feitelijke uitstroom vanwege de vertrekregeling. Ook komt het voor dat besparingen op personeel al zijn gerealiseerd maar de realisatie van de productiviteitsverhogende automatisering is vertraagd. Ook hierdoor kunnen fricties in de operatie ontstaan[29].

In dit rapport benoemde knelpunten die deze grondoorzaak gemeenschappelijk hebben, zijn bijvoorbeeld:

- De doorlooptijd van processen als bezwaar en beroep (voor alle doelgroepen) en (in het verleden) Schenk- en erfbelasting was of is langer dan gewenst. Hoewel de capaciteit om de processen af te wikkelen niet de enige (grond)oorzaak van dit knelpunt is, is dit als oorzaak wel fundamenteel[30]. In de Voorjaarsnota van 2020 is budget vrijgemaakt om aanvullende capaciteit vrij te maken[31];
- De toegankelijkheid van contactkanalen is niet altijd op niveau en consistent: Over de bereikbaarheid van de BelastingTelefoon is veel te doen geweest[32]. Er is budget vrijgemaakt om het capaciteitstekort bij de BelastingTelefoon op te lossen[33]. Problemen met betrekking tot huisvesting hebben gedurende de eerste helft van 2020 verhinderd dat deze budgettaire ruimte werd omgezet in operationele capaciteit. Medio 2020 is met de huisvesting voortgang gemaakt, zodat in de tweede helft van 2020 een aanvang kan worden gemaakt met de opschaling;
- De kwaliteit van contactkanalen is niet altijd op niveau en consistent. Binnen domeinen waar het contact met de klant intensief is, bijvoorbeeld bij de BelastingTelefoon, is het verloop onder medewerkers hoog wat een fundamentele verbetering van dienstverlening in de weg staat.

Deze grondoorzaak heeft minder betekenis binnen de Douane, hoewel er hier ook risico's bestaan door het verloop en de uitstroom van medewerkers.

5. **De buitenwereld maakt het de Belastingdienst niet eenvoudig(er) om goede dienstverlening te bieden.**

De buitenwereld maakt het de Belastingdienst niet eenvoudig(er) om goede dienstverlening te bieden. De complexiteit van fiscale wet- en regelgeving is groot, hetzelfde geldt voor het toeslagenstelsel. Daarnaast kunnen andere externe juridische en/of beleidsoorzaken een oorzaak vormen van knelpunten.

---

[29] Rapport continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder; Auditdienst Rijk, 25 april 2018

[30] 1e Suppletore Begroting 2020

[31] Voorjaarsnota 2020

[32] Bijlage Financiën Aprilbrief, april 2018

[33] Als onderdeel van het verbeterinitiatief 'Visitekaartje', zie ook 1e Suppletore Begroting 2020

De complexiteit van fiscale wet- en regelgeving is groot, hetzelfde geldt voor het toeslagenstelsel.

De complexiteit van fiscale wet- en regelgeving is groot, hetzelfde geldt voor het toeslagenstelsel. De Tweede Kamer stelt zich meer op als 'meeregerend' orgaan en er is een sterke toename van politieke activiteit. Hierdoor is de Tweede Kamer minder aandacht gaan besteden aan de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van wetten[34]. De uitvoeringstoetsen die de Belastingdienst uitvoert bieden slechts gedeeltelijk uitkomst. Ze kennen in de meeste gevallen een beperkte duur en diepgang en betrekken zelden burgers en bedrijven om de begrijpelijkheid te toetsen. Deze realiteit heeft invloed op de uitvoering en toezicht en daarmee ook op de dienstverlening.

Een aantal knelpunten, specifiek voor bepaalde doelgroepen, hebben als gemeenschappelijke oorzaak dat de wet- en regelgeving complex is en aan veel verandering onderhevig is:

- Burgers (algemeen): Het (kunnen) voldoen aan plichten en/of uitoefenen van rechten vergt voor burgers soms nog een te grote inspanning, bijvoorbeeld doordat het moeilijk is begrijpelijke informatie over regels te vinden en de wijze waarop deze moeten worden toegepast op de eigen situatie;
- Toeslaggerechtigden: De complexiteit van het toeslagenstelsel leidt tot fouten die tot (soms onterechte) invorderingen en verwarring leiden. De toenemende omvang van het toeslagenstelsel zorgt op haar beurt voor complexiteit in de uitvoering waardoor de kans op fouten toeneemt;

Veelvuldige wetswijzigingen en amendementen zorgen door de toenemende complexiteit niet alleen voor knelpunten in de dienstverlening maar beperken tegelijkertijd ook de ruimte om te vernieuwen op het vlak van IT. In het portfolioproces hebben aanpassingen van wet- en regelgeving in systemen een hogere prioriteit.

Andere externe juridische en/of beleidsoorzaken kunnen een oorzaak vormen van knelpunten.

De Belastingdienst heeft de afgelopen jaren opdracht gekregen de primaire processen te vernieuwen, met focus op data-analyse, onder meer om inefficiënties in het proces op te lossen en daarmee (deels) invulling te geven aan forse taakstellingen[35]. De Algemene Rekenkamer gaf de afgelopen jaren meermaals aan dat de winst op doelmatigheid eindig is en dat achtereenvolgende taakstellingen uiteindelijk de kwaliteit van uitvoering en dienstverlening aantasten als het ambitieniveau van die organisaties niet wordt aangepast. 'De kwaliteit van de publieke dienstverlening hapert als gevolg van budgetrestricties. Sturing op de dienstverlening is in de afgelopen jaren vooral bedrijfsmatig ingegeven geweest, met de nadruk op bezuinigingen en het efficiënt afhandelen van transacties, waardoor er onvoldoende oog is voor de menselijke factor in de dienstverlening'[36].

Verder is de Belastingdienst gebonden aan (niet fiscale/toeslag-gerelateerde) wet- en regelgeving, bijvoorbeeld de AVG, en volgt op een aantal terreinen Rijksbrede beleidskaders. Zo maakt de Belastingdienst gebruik van digitale diensten als DigiD en Digipoort. Initiatieven, in het kader van de 'digitale overheid' met impact op de dienstverlening van de Belastingdienst, hebben te kampen met vertragingen en vergroten de complexiteit door gemeenschappelijke processen en systemen.

Het executievermogen binnen de Belastingdienst om dienstverlening daadwerkelijk te verbeteren is ontoereikend: Voorwaarden om tot fundamentele verbetering van dienstverlening te komen.

Tijdens de validaties van knelpunten in de dienstverlening die in het kader van de probleemanalyse met de medewerkers van de Belastingdienst zijn uitgevoerd, worden de knelpunten en hun oorzaken algemeen herkend en erkend. Dit roept de vraag op waarom knelpunten en hun oorzaken nog niet zijn weggenomen, met andere woorden: welke belemmeringen bestaan er om verbeteringen te realiseren?

---

[34] Werk aan uitvoering - Een toekomstbestendige en wendbare uitvoering, versie 0.95; ABD Topconsult, 23 juni 2020

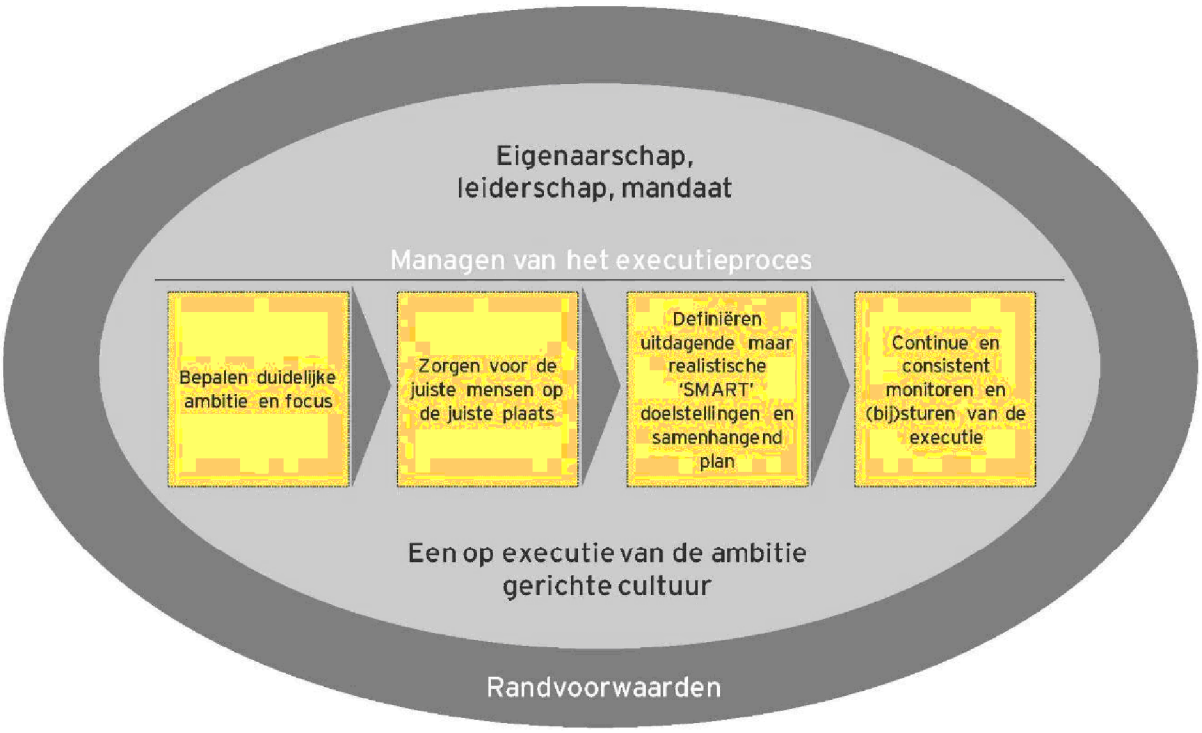
[35] Kamerbrief Beheerst Vernieuwen, 26 april 2018

[36] Een betere overheid voor burgers en bedrijven, Brede maatschappelijke heroverweging Inspectie der Rijksfinanciën, 20 april 2020

De onderzoekers hebben de vraag beantwoord aan de hand van EY's raamwerk voor strategie en executie. Voor fundamentele transformatie van een organisatie, in dit geval met het doel de dienstverlening fundamenteel te verbeteren, is namelijk meer nodig dat het wegnemen van de oorzaken van de knelpunten alleen.

De aspecten waarop is beoordeeld of de Belastingdienst voldoet aan de voorwaarden voor het realiseren van fundamentele verbetering van dienstverlening, kunnen worden gezien als (rand)voorwaarden voor het succesvol executeren van een strategie of realiseren van een strategische transformatie. De mate waarin een organisatie op elk van deze aspecten volwassen is, bepaalt in feite de zogenaamde 'doorzettingsmacht': het vermogen om een ambitie daadwerkelijk en binnen een gestelde tijd te realiseren. Als een organisatie op één of meer aspecten niet volwassen is, houdt dat een belemmering voor het realiseren van verbetering in.

Het raamwerk is afgebeeld in onderstaande afbeelding[37].



Figuur 1: EY Raamwerk voor strategie en executie

Het executievermogen binnen de Belastingdienst om dienstverlening daadwerkelijk te verbeteren is ontoereikend. Ambities en plannen (op hoofdlijnen) voor oplossingen om de dienstverlening te verbeteren zijn er voldoende, maar als er geen acute crisis is, verloopt executie binnen de Belastingdienst moeizaam. We zien 7 redenen waarom het executievermogen om dienstverlening te verbeteren tekort schiet:

[37] EY raamwerk voor strategie executie

1. **Eigenaarschap, leiderschap en mandaat voor verbetering van dienstverlening zijn nog niet voldoende helder belegd.**

   Strategie executie vereist helder eigenaarschap en leiderschap, om te beginnen in de top. De eigenaar en leiding dienen de ambitie, in dit geval de (fundamentele) verbetering van de dienstverlening van de Belastingdienst, te onderschrijven en belichamen. (Gedelegeerd) leiderschap dient de opdracht én het mandaat voor realisatie van de ambitie te hebben om snelle besluitvorming mogelijk te maken.

   Het is moeilijk te duiden wie 'zichtbaar en integraal' eindverantwoordelijk is voor (verbetering van) dienstverlening binnen de Belastingdienst. In het document 'Topstructuur Belastingdienst' komt de term 'dienstverlening' zoals bedoeld in de context van dit onderzoek niet voor. Ook andere documenten die antwoord zouden kunnen geven op de vraag waar en hoe de verantwoordelijkheid voor dienstverlening precies is belegd (zoals de Enterprise Architectuur) besteden er niet expliciet aandacht aan.

   De verantwoordelijkheid voor dienstverlening is belegd op verschillende plekken in de organisatie. De verantwoordelijkheid voor de fiscale behandeling van bepaalde groepen is belegd in de primaire procesdirecties (Particulieren, MKB, Grote Ondernemingen, etc.) maar de uitvoering van dienstverlening loopt voor een belangrijk deel via de kanalen van Klantinteractie & -Services (BelastingTelefoon, websites) en Centraal Administratieve Processen (productie/verzending van brieven, andere massale processen). Als het over dienstverlening voor een specifieke doelgroep gaat zijn er veel gedeelde verantwoordelijkheden en verschillende belangen wat besluitvorming over (verbetering van) dienstverlening bemoeilijkt. Voor GO geldt genoemd punt in iets mindere mate omdat de dienstverlening meer vanuit de eigen directie wordt verzorgd en er minder gebruik wordt gemaakt van de kanalen van KI&S.

2. **De ambitie en focus om dienstverlening te verbeteren zijn nog niet voldoende scherp geformuleerd.**

   Om een strategie te kunnen executeren zijn een duidelijke ambitie en focus nodig. De ambitie en focus zouden vertaald moeten zijn in een in een strategisch plan dat een beperkt aantal strategische prioriteiten definieert. Deze prioriteiten moeten relatief stabiel zijn en dienen bij de meerderheid van de medewerkers bekend te zijn.

   Binnen de Belastingdienst en ook binnen de driehoek (eigenaar, opdrachtgever, uitvoerder) kunnen verschillen van inzicht bestaan over hoe de balans zou moeten luiden tussen 'het zijn van een fiscale uitvoerder' respectievelijk 'het zijn van een dienstverlener'. Hoewel de wettelijke taak van de Belastingdienst niet is veranderd, zijn de verwachtingen van wat de Belastingdienst zou moeten zijn vandaag de dag ook meer diffuus geworden, zowel in de Tweede Kamer als bij de eigenaar en opdrachtgever van de Belastingdienst, Toeslagen en Douane. Er is een duidelijk antwoord nodig op de vraag of verbetering van dienstverlening vooral instrumenteel is, namelijk om de rol van fiscale uitvoerder beter te kunnen uitoefenen (zoals de facto ook de insteek is in de uitvoerings- en toezichtsstrategie) of dat verbetering van dienstverlening in het algemeen wenselijk is, namelijk om beter aan de verwachtingen van burgers en bedrijven in te spelen.

   Voor de Douane is de rol van dienstverlening overigens iets minder diffuus. Eén van de strategisch doelen van de Douane is om de concurrentiepositie van de EU te bevorderen waaraan in de eerste plaats door het goed faciliteren van het bonafide bedrijfsleven invulling kan worden gegeven.

3. **De ambities voor betere dienstverlening zijn nog niet vertaald in een coherent realisatieplan waarop goed kan worden gestuurd.**

   Om een ambitie te kunnen realiseren, dient deze te zijn vertaald in een aantal uitdagende maar realistische doelstellingen die 'Specifiek', 'Meetbaar', 'Acceptabel', 'Realistisch' en 'Tijdgebonden' (SMART) zijn. Realisatie van deze doelstellingen dient bovendien te zijn gepland en te worden gevolgd aan de hand van een samenhangend uitvoeringsplan, inclusief tijdgebonden mijlpalen ('roadmap') en plan voor middelenaanwending. Ook organisaties die via zogenaamde 'agile' principes werken (zoals binnen de Belastingdienst op een aantal plekken het geval is) hebben behoefte aan duidelijke doelstellingen.

   Uit de missie/visie, de uitvoerings- en toezichtsstrategie en de Interactiestrategie op verschillende manieren dat de Belastingdienst ambitie heeft om de dienstverlening te verbeteren. Er zijn documenten die een beschrijving bieden van losse initiatieven om de dienstverlening van de Belastingdienst te verbeteren. Een goede samenhang tussen ambities, uitgangspunten de daaruit voortvloeiende (SMART) doelstellingen

en de lopende initiatieven ontbreekt echter. Er is geen coherent realisatieplan dat aangeeft welke initiatieven in welke samenhang wanneer gereed moeten zijn om de Belastingdienst naar een volgend niveau van dienstverlening te brengen. De basis om de realisatie te plannen en (bij) te sturen is hierdoor onvoldoende stevig.

4. **De monitoring en bijsturing van de verbetering van dienstverlening zijn nog niet voldoende kortcyclisch en consistent:**

   Een consistente en continue monitoring en bijsturing van de executie volgens een vaststaande systematiek van 'Plan, Do, Check, Act' (PDCA) is voorwaardelijk voor het tijdig definiëren en initiëren van correctieve maatregelen als er afwijkingen zijn ten opzichte van het plan. In uitzonderingsgevallen leidt de PDCA-cyclus tot een aanpassing van de focus/prioriteiten voor de executie.

   Zolang het eigenaarschap en een integraal plan voor de verbetering van dienstverlening ontbreekt, is het inrichten van een PDCA-cyclus voor fundamentele transformatie van de dienstverlening binnen de Belastingdienst nog niet mogelijk.

   Op het niveau van de lopende initiatieven ter verbetering van de dienstverlening, bijvoorbeeld de 'Ontwikkelopgaven' uit de Interactiestrategie van de Belastingdienst of het 'Visitekaartje' is nog geen sprake van een structurele *plan, do, check, act*-routine. Consistente, reguliere rapportages die inzicht bieden in de status en op basis waarvan kan worden bijgestuurd zijn niet beschikbaar. In de huidige inrichting van de Topstructuur is bovendien veel overleg nodig om draagvlak en consensus te bereiken en prioriteiten af te stemmen. Dit bemoeilijkt tijdige bijsturing wanneer er afwijkingen zijn ten opzichte van voorgenomen tijdlijnen en resultaten.

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

   Een op executie van de ambitie gerichte cultuur is meer dan randvoorwaardelijk voor realisatie van de ambitie. Ten eerste moeten de ambitie en focus inhoudelijk resoneren in de waarden van de organisatie en andersom. Ten tweede is een op executie gerichte cultuur op zichzelf een succesfactor voor strategie executie. Vanuit beide perspectieven is de cultuur van de Belastingdienst nog niet voldoende op verbetering van dienstverlening gericht.

   Medewerkers geven aan weinig ruimte te voelen voor het centraal stellen van de burgers en bedrijven. Dit komt doordat de visie rondom 'menselijke maat' niet helder is, doordat processen, beoordelingssystemen en/of het werk meer klantgericht werken niet stimuleren en/of toelaten en medewerkers de ruimte die er is niet benutten. Uit recent cultuuronderzoek blijkt dat er onder medewerkers op dit moment geen overtuigend beeld bestaat dat de Belastingdienst in haar interne bedrijfsvoering de nadruk legt op burgers, bedrijven en de externe omgeving. Bij de Douane is dit beeld overigens minder sterk.

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

   De tijdige beschikbaarheid van actuele en correcte management- en stuurinformatie is randvoorwaardelijk voor het managen van het executieproces is. De management- en stuurinformatie binnen de Belastingdienst bieden enkele aanknopingspunten om doorlopend verbetering van dienstverlening te helpen realiseren.

   De Belastingdienst kent een groot aantal instrumenten om de tevredenheid van burgers en bedrijven te volgen. Deze bieden enkele aanknopingspunten om doorlopend verbetering van dienstverlening te helpen realiseren. De bestaande performance-indicatoren maken de realisatie van de visie/strategie ten aanzien van dienstverlening ('burger/bedrijf centraal', 'proactief', etc.) echter nog niet goed meetbaar. Ook ontbreken goede, reguliere rapportages over de voortgang van verbeterinitiatieven als de ontwikkelopgaven (uit de Interactiestrategie) en het Visitekaartje. Project 'herijking KPI's' heeft als doel om nieuwe performance indicatoren te ontwerpen die beter aansluiten op de uitvoerings- en toezichtsstrategie

van de Belastingdienst. In 2021 zullen de nieuwe KPI's zijn uitgerold waarna ze verder worden doorontwikkeld.

7. **De wendbaarheid en voorspelbaarheid van de huidige infrastructuur en organisatie (directie IV, de business en andere belanghebbenden) zijn nog niet op niveau om fundamentele transformatie van de dienstverlening te kunnen ondersteunen.**

   Om de continuïteit te borgen en tegelijkertijd de dienstverlening fundamenteel te verbeteren moet de Belastingdienst erkennen dat het voor een belangrijk deel een IT-bedrijf is. Fundamentele verbetering van de dienstverlening vraagt om een wendbare, voorspelbare en betrouwbare IT ondersteuning die een veilige omgang met gegevens en borging van de privacy garandeert. Bij het bespreken van de grondoorzaken van knelpunten is belicht dat vooral de wendbaarheid en voorspelbaarheid van de huidige infrastructuur en organisatie (directie IV, de business en andere belanghebbenden) de vereiste ondersteuning nog in de weg staan.

   Strategie executie vereist tot slot dat op sleutelposities binnen de organisatie medewerkers met een sterk op executie gerichte oriëntatie beschikbaar. Tevens is het van belang dat deze medewerkers de ambitie en focus onderschrijven. Binnen de organisatie moet daarnaast voldoende kennis en menskracht beschikbaar zijn om de strategie te executeren. Het aantrekken, behouden en ontwikkelen van talent is daarmee een strategisch thema. Of de juiste mensen op de juiste plaats zitten om de dienstverlening (fundamenteel) te kunnen verbeteren, is in het kader van deze analyse niet vastgesteld en zal afhangen van het ambitieniveau.

Handelingsperspectieven moeten niet alleen gericht zijn op het wegnemen van de (grond) oorzaken van knelpunten maar ook op het verbeteren van het executievermogen voor fundamentele transformatie van de dienstverlening.

Een fundamentele transformatie van de dienstverlening van de Belastingdienst vraagt om een integrale aanpak. Het vereist een planmatige, georkestreerde inspanning vanuit de perspectieven klantgerichtheid, management en organisatie, processen, informatievoorziening, mensen/competenties/vakmanschap en cultuur. Uit deze knelpuntenanalyse blijkt dat ook de complexiteit van wet- en regelgeving en (andere) externe kaders hierbij aandacht verdienen.

Handelingsperspectieven dienen niet alleen gericht te zijn op de belangrijkste knelpunten en hun oorzaken maar juist ook op het invullen van de voorwaarden voor executie ervan. Dit lukt niet zonder duidelijk eigenaarschap en een visie, inclusief duidelijke, expliciete ambitie en focus ten aanzien van dienstverlening, gedragen en uitgedragen door de gehele driehoek. Hiervan is een aantal belangrijke bouwstenen al aanwezig maar consensus over de rol en het ambitieniveau van dienstverlening en wat (goede) dienstverlening omvat ontbreekt vooralsnog.

Handelingsperspectieven dienen geïntegreerd te zijn in een routekaart met heldere mijlpalen en een plan dat de samenhang en volgordelijkheid van initiatieven presenteert. De routekaart moet ook het kritieke pad van de realisatie inzichtelijk maken zodat de Belastingdienst een duidelijker baken heeft bij de prioriteitsstelling, bijvoorbeeld in het portfolioproces. Bij de ontwikkeling van de mijlpalen en routekaart mag de realiteitszin niet uit het oog worden verloren. Juist omdat het daadwerkelijk verbeteren van dienstverlening het schaken op twee borden vergt (grondoorzaken en executievermogen), is het verbeteren complex en zal het tijd vergen.

Een aantal uitgangspunten zou in overweging moeten worden genomen bij het definiëren en uitwerken van de handelingsperspectieven en het samenbrengen ervan in een realisatieplan:

- Het ontwikkelen van handelingsperspectieven dient plaats te vinden met zeer nauwe betrokkenheid van voorlopers binnen de Belastingdienst. Dit zouden medewerkers uit diverse disciplines moeten zijn (Operatie, Strategie, IV, O&P, C&F, etc.) die de passie en de wil hebben om dienstverlening daadwerkelijk te verbeteren en daar in de realisatie als 'coalitie van verandering' ook een boegbeeld van kunnen zijn.
- Het ontwikkelen van handelingsperspectieven vereist daarnaast betrokkenheid van belanghebbenden vanuit de Eigenaar en Opdrachtgever, eventueel ook van andere uitvoeringsorganisaties (met wie gedeelde processen worden uitgevoerd), van technologieleveranciers en zeker ook van burgers,

bedrijven en intermediairs. De te betrekken intermediairs omvatten fiscaal dienstverleners maar ook intermediairs in het sociale veld / de maatschappelijk partners.

- Handelingsperspectieven dienen niet alleen in te haken op knelpunten en hun oorzaken maar ook aandacht te besteden de wijze waarop wordt voortgebouwd op de vele zaken die in de dienstverlening van de Belastingdienst al goed gaan.

Waar mogelijk dienen direct en iteratief verbeteringen te worden gerealiseerd in de dienstverlening voor burgers, bedrijven en intermediairs. Door een start te maken met het herontwerp/verbeteren van enkele specifieke processen ('klantreizen') kunnen lessen worden geleerd die zich laten vertalen in handelingsperspectieven. Hierbij moet er voldoende oog zijn voor de behoeftes en doorvertaling naar verschillen tussen en binnen doelgroepen (bijvoorbeeld burgers versus ZZP-ers versus grote complexe organisaties).

2 Introductie, achtergrond onderzoek

2.1 Aanleiding en vraagstelling

De dienstverlening van de Belastingdienst voor burgers, bedrijven en intermediairs levert een belangrijke bijdrage aan het vertrouwen dat mensen in de Belastingdienst stellen. Men verwacht van de Belastingdienst snelle, nauwkeurige en foutloze processen, dienstverlening op maat en zo min mogelijk onzekerheid.

De uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst is erop gericht dat burgers en bedrijven bereid zijn uit zichzelf (fiscale) regels na te leven, zonder dwingende en kostbare acties van de Belastingdienst. Om deze naleving te bevorderen en te borgen wordt een mix van instrumenten ingezet: activiteiten gericht op het voorkomen van fouten, dienstverlening en de toezicht- en fraudeaanpak. De interactiestrategie van de Belastingdienst is een deeluitwerking van de uitvoerings- en toezichtsstrategie. Deze heeft tot doel de interactie met burgers en bedrijven te verbeteren, te moderniseren en onnodige interacties te voorkomen.

Dienstverlening omvat diverse vormen van interactie met burgers en bedrijven. Het omvat ook de samenwerking op het gebied van dienstverlening met maatschappelijke en commerciële aanbieders. Interactie omvat de wisselwerking tussen de Belastingdienst, Toeslagen en Douane met burgers, bedrijven en hun eventuele intermediairs. De nadruk ligt daarbij op het delen van informatie die is gericht op het voldoen aan fiscale verplichtingen en/of het uitoefenen van toeslagrechten. De dienstverlenende processen zijn nauw verweven met toezichtsprocessen. Toezicht betreft het verzamelen van de informatie over of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het vervolgens beoordelen daarvan en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. Om toezicht vorm te geven, maakt de Belastingdienst onder andere gebruik van dienstverlening: het zodanig informeren van burgers en/of bedrijven dat zij hun eigen verantwoordelijkheid kennen en kunnen nemen om de wet- en regelgeving na te leven[38].

In zijn brief aan de Tweede Kamer dd. 11 januari 2020[39] gaf de minister van Financiën echter aan dat de dienstverlening van de Belastingdienst aan burgers en bedrijven onder druk staat. De minister deed aan de Tweede Kamer de toezegging om dienstverlening voor burgers en bedrijven te verbeteren.

De Belastingdienst heeft hiertoe een onderzoek naar de fundamentele transformatie van de dienstverlening van de Belastingdienst geïnitieerd. Dit onderzoek naar de fundamentele transformatie van de dienstverlening biedt een integrale analyse en beoogt daarmee aanknopingspunten te bieden voor verbetering van de dienstverlening op korte, middellange en lange termijn.

De eerste fase van dit onderzoek heeft als doel de knelpunten in de dienstverlening en onderliggende processen te onderkennen. De Belastingdienst voorziet dat begrip van knelpunten en hun (grond)oorzaken richting kan geven aan een vervolgfase waarin handelingsperspectieven voor fundamentele verbetering worden gedefinieerd ('Deelonderzoek Handelingsperspectieven'). Dit vervolgonderzoek moet concrete handvatten bieden om een dienst te worden die burgers en bedrijven optimaal in staat stelt aan hun verplichtingen te voldoen en hun rechten te kunnen uitoefenen op een manier die hun zoveel mogelijk ontzorgt. Dat betekent waar mogelijk interactie voorkomen, bijvoorbeeld via proactief contact of selfservice, en waar nodig deze te verbeteren tot een samenhangend palet en te moderniseren: makkelijk en eenvoudig, persoonlijk, met helder handelingsperspectief en waar nodig maatwerk.

Dit rapport betreft het 'Deelonderzoek Probleemanalyse'. Het onderzoek beoogt een overzicht te bieden van knelpunten, de achterliggende (grond)oorzaken van deze knelpunten en reeds voorziene oplossingen en belemmeringen daarin.

---

[38] Begrippenkader rijksinspecties, Inspectieraad / Rob Velders & Meindert Brunia, 2013, zie ook de aparte paragraaf over definities.

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

In dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

1. Welke knelpunten in de Belastingdienstprocessen kunnen worden aangewezen waardoor de dienstverlening aan burgers en bedrijven niet goed loopt en waarom wordt dit zo gezien?; Welke processen dragen wel bij aan goede dienstverlening en waarom wordt dit zo gezien?
2. Voor welke knelpunten is al een oplossing in voorbereiding? Wat zijn nog eventuele resterende belemmeringen om deze te realiseren? Welke maatregelen uit de interactiestrategie en het Visitekaartje zijn in de afgelopen jaren reeds geïmplementeerd en met welke resultaten? Wat is de planning van nog te realiseren maatregelen? Welke belemmeringen doen zich voor die een snelle(re) implementatie van maatregelen in de weg staat en waarom?
3. Voor welke knelpunten zijn nog geen afdoende oplossingen voorhanden en waarom?

In het onderzoeksvoorstel dat op basis van deze vraagstelling is gemaakt, is de suggestie gedaan 'knelpunten' te definiëren vanuit het perspectief van burgers, bedrijven en intermediairs en van die knelpunten de onderliggende oorzaken en grondoorzaken te duiden. Deze (grond)oorzaken bieden een goede basis om in een vervolgfase handelingsperspectieven te definiëren.

Het onderzoek sluit aan op Rijksbrede kaders en rol die de Belastingdienst hierin speelt. Voorbeelden zijn de kabinetsreactie op het rapport 'Regels en Ruimte (verkenning maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte)' van ABD Topconsult, het rapport 'Werk aan Uitvoering' van ABD Topconsult, het onderzoek 'Weten is nog geen doen' (doenvermogen) van de WRR en de lopende Beleidsdoorlichting Dienstverlening. Ook de inzichten op het gebied van dienstverlening en interactie ten aanzien van de relevante brede maatschappelijke heroverwegingen zijn bij dit onderzoek gebruikt[40].

2.2 Reikwijdte

De Belastingdienst bevindt zich in een turbulente fase, recente ontwikkelingen als de Toeslagenaffaire, de planvorming voor verbeteringen binnen Toeslagen en de voorgenomen ontvlechting van Toeslagen en Douane en konden alleen deels in dit onderzoek worden meegenomen.

De afgelopen tijd is helder geworden dat er grote problemen zijn ontstaan bij de toeslagen voor de kinderopvang waardoor veel ouders getroffen zijn. Om het geschonden vertrouwen van de burger te herstellen, is door de minister van Financiën een aanpak langs drie lijnen noodzakelijk geacht. Ten eerste rond het compenseren van de getroffen ouders (via een aparte crisisorganisatie), ten tweede rond het voorkomen van nieuwe problemen en het wegwerken van achterstanden en ten derde rond het meer fundamenteel kijken naar het toeslagenstelsel, waarbij zowel binnen het huidige stelsel een vernieuwingsprogramma is gelanceerd alsook wordt gestreefd om te komen tot een nieuw stelsel met meer oog voor de mensen[41].

Gegeven de genoemde ontwikkelingen bij de directie Toeslagen en ook gezien de urgentie om andere problemen bij de Belastingdienst op te lossen zodat goede dienstverlening aan burgers en bedrijven kan worden verzekerd is het door het kabinet noodzakelijk geacht om de Belastingdienst minder complex en minder omvangrijk te maken en is besloten de onderdelen Douane en Toeslagen te ontvlechten vanuit de Belastingdienst om deze als bestuurlijk zelfstandige onderdelen te positioneren binnen het ministerie van Financiën. Douane en Toeslagen worden dan niet meer via de Belastingdienst aangestuurd, maar fungeren als zelfstandige entiteiten. Deze keuze is nodig geacht om doelgerichter aan de slag te gaan met de uitvoeringsopgaven van Belastingen, Toeslagen en de Douane. Als eerste stap daartoe is de ambtelijke sturing van deze organisatieonderdelen versterkt door drie directeuren-generaals (DG's) aan te stellen die elk verantwoordelijk zijn voor één van deze onderdelen. De drie DG's hebben samen ook de opdracht de

---

40 In hoofdstuk 3 wordt hierop verder ingegaan.

41 Kamerbrief Aanpak problemen Belastingdienst, Douane en Toeslagen, Directoraat-Generaal Belastingdienst, 27 februari 2020 (https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/02/27/kamerbrief-aanpak-problemen-belastingdienst-Douane-en-toeslagen)

ontvlechting op verantwoorde wijze ter hand te nemen en de organisatorische consequenties uit te werken[42]. Gedurende het onderzoek naar de dienstverlening lopen deze voorbereidingen nog waardoor de impact op de dienstverlening nog niet goed kan worden vastgesteld. Wel is door de minister van Financiën al benadrukt dat voor de terreinen waar het voor de kwaliteit van dienstverlening beter is om samen te werken, dit het uitgangspunt zal blijven[43].

Ook is binnen Toeslagen in de periode waarin de knelpuntenanalyse dienstverlening werd uitgevoerd gewerkt aan het Programma Vernieuwing Dienstverlening Toeslagen, onder meer gericht op het vergroten van de toekenningszekerheid en het vergroten van de menselijke maat in behandeling. Tijdens de knelpuntenanalyse waren de plannen voor het Programma Vernieuwing Dienstverlening Toeslagen nog niet vastgesteld en beschikbaar. Deze plannen vallen derhalve buiten de reikwijdte van het onderzoek.

De knelpuntenanalyse dienstverlening omvat de gehele Belastingdienst met uitzonderling van de FIOD. De FIOD heeft als opsporingsorganisatie een eigen taak en geen dienstverlenende taak[44].

2.3 Gehanteerde definities

Binnen en tussen uitvoeringsorganisaties is eenduidige hantering van begrippen niet altijd vanzelfsprekend, waardoor er in de samenwerkingsketen fouten kunnen ontstaan. Dit geldt ook voor het begrip dienstverlening[45]. In het kader van deze probleemanalyse hanteren we de volgende definities:

- **'Burgers'**: natuurlijke personen die belastingplichtig, belastingschuldig of toeslaggerechtigd zijn. Hieronder wordt ook begrepen zelfstandige ondernemers (voor hun ondernemersactiviteiten vallen zij onder de definitie van bedrijven)[46]. Specifiek voor Douane geldt dat onder 'burgers' ook natuurlijke personen vallen die op enigerlei wijze in aanraking komen met de Douane.
- **'Bedrijven'**: (groepen) rechtspersonen die belastingplichtig, inhoudingsplichtig en/of belastingschuldig zijn[47] en natuurlijke personen die ondernemer zijn. Specifiek voor Douane geldt dat onder 'bedrijven' ook (groepen) rechtspersonen vallen die zowel fiscale als niet-fiscale wetten en regels dienen na te leven wanneer zij goederen over EU grenzen brengen en/of betrokken zijn bij accijnsgoederen.

---

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

43 Kamerbrief Aanpak problemen Belastingdienst, Douane en Toeslagen, Directoraat-Generaal Belastingdienst, 27 februari 2020 (https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/02/27/kamerbrief-aanpak-problemen-belastingdienst-Douane-en-toeslagen)

44 De FIOD is een van de vier bijzondere opsporingsdiensten en als zodanig de opsporingsdienst van het Ministerie van Financiën en organisatorisch ondergebracht bij de Belastingdienst. Het Openbaar Ministerie heeft het gezag over de uitvoering van de opsporingsonderzoeken. Dat betekent dat de FIOD een eigen organisatieonderdeel is en als opsporingsorganisatie geen dienstverlenende taak heeft. Natuurlijk heeft ook de FIOD direct contact met burgers en bedrijven, zowel in de publiek-private samenwerking als in de opsporing. Daarin is de FIOD zich bewust van het feit dat ook die omgang met burgers en bedrijven medewerkers zich bewust moeten zijn van de wijze waarop dat contact plaatsvindt. Daar is de scholing en ontwikkeling van medewerkers en organisatie actief op gericht, bijvoorbeeld met de inzet van gedragsdeskundigen bij verhoren en de ontwikkeling van verhoortechnieken.

45 Dit punt werd onder meer gesignaleerd in Werk aan uitvoering (Fase 1, Probleemanalyse); Fase 2: Een toekomstbestendige en wendbare uitvoering versie 0.95 (Fase 2, handelingsperspectieven), ABD TopConsult, 23 juni 2020.

46 Strategie Interactie Belastingdienst met burgers, bedrijven en hun intermediairs. Juni 2018.

47 Idem. Natuurlijke personen die ondernemer zijn vallen binnen de Belastingdienst onder MKB, soms onder Grote Ondernemingen.

- **'Intermediairs'**: 'maatschappelijke of commerciële personen of organisaties die burgers en bedrijven ondersteunen bij het voldoen aan hun fiscale verplichtingen en het uitoefenen van hun toeslagrechten'. Hieronder worden ook wettelijk vertegenwoordigers zoals bijvoorbeeld beschermingsbewindvoerders en curatoren verstaan. Hier kan sprake zijn van vertegenwoordiging op basis van een gerechtelijke uitspraak in plaats van een keuze door de burger of het bedrijf[48].
- **'Dienstverlening'**: De uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst omschrijft dienstverlening als 'diverse vormen en momenten van interactie met burgers of bedrijven (telefonisch, digitaal, balie) en de samenwerking op het gebied van dienstverlening met maatschappelijke en commerciële dienstverleners'. Er bestaan binnen de Belastingdienst echter ook andere definities van dienstverlening wat een heldere dialoog erover bemoeilijkt. In het kader van dit onderzoek geldt bovenstaande definitie als uitgangspunt maar wordt zo nodig ook breder naar dienstverlening en de achterliggende processen ervan gekeken. Hierbij kunnen dimensies als 'servicegerichtheid', 'klantgerichtheid', 'maatwerk', 'reactiesnelheid' en 'foutloosheid' een rol spelen.
- **'Interactie'**: 'de wisselwerking tussen de Belastingdienst en burgers, bedrijven en hun eventuele intermediairs, waarbij de nadruk ligt op delen van informatie die is gericht op het voldoen aan fiscale verplichtingen en/of het uitoefenen van toeslagrechten'[49].
- **'Maatwerk'**: dienstverlening die, binnen de ruimte die de wet- en regelgeving daarvoor bieden, is aangepast aan de persoonlijke en specifieke situatie van burgers en bedrijven[50].
- **'Knelpunt'**: een vanuit het perspectief van een burger, bedrijf of intermediair ervaren tekortkoming in de dienstverlening van de Belastingdienst, Toeslagen of Douane.
- **'Oorzaak'**: onderliggend aan een knelpunt zoals hierboven bedoeld kunnen er knelpunten zijn die bijvoorbeeld binnen processen liggen (zoals belemmeringen in afstemming, IT of menskracht). In dit geval spreken we in dit rapport over 'oorzaken'. ('De oorzaak die ten grondslag ligt aan een knelpunt').

  Ter illustratie: een *'knelpunt'* kan zijn 'lange wachttijd bij de BelastingTelefoon voor een bepaalde groep op een bepaald moment.' *'Oorzaken'* hierbij kunnen bijvoorbeeld liggen in 'een tekort aan (ingewerkte) medewerkers bij de BelastingTelefoon', 'recent vernieuwde wet- en regelgeving', 'onderschatting van het aanbod telefonische vragen', 'bereikbaarheid van de website', 'tekort aan selfservice mogelijkheden' of een combinatie van dergelijke factoren.
- **'Grondoorzaak'**: oorzaken of combinaties van oorzaken die leiden tot een groot aantal knelpunten en/of die het binnen een redelijke termijn oplossen van die knelpunten belemmeren.
- **'Toezicht'**: 'het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren'[51].
- **'Handhaving'**: het 'doen naleven'. Dit omvat het gehele spectrum van activiteiten dat is gericht op het laten voldoen aan de eisen die aan een zaak of handeling worden gesteld[52].

---

48 Strategie Interactie Belastingdienst met burgers, bedrijven en hun intermediairs. Juni 2018.

49 I.e. definitie Interactiestrategie Belastingdienst (juli 2018), waarbij het doel is de interactie met burgers en bedrijven te verbeteren en te moderniseren en daarnaast ook onnodige interactie voorkomen.

50 Rapport Werk aan Uitvoering (0.9, p23) stelt hierover: "De Raad voor het Openbaar Bestuur gaf in een advies uit 2006 reeds aan dat het gelijkheidsbeginsel weliswaar een fundamentele waarde van de democratische rechtsstaat is, maar niet mag ontaarden in een keurslijf dat diversiteit en maatwerk uitbant. Maatwerk en de persoonlijke situatie van burgers is mede naar aanleiding daarvan steeds meer op de agenda gekomen."

51 Begrippenkader rijksinspecties, Inspectieraad / Rob Velders & Meindert Brunia, 2013

52 Idem

2.4 Onderzoeksaanpak en methodiek

Het deelonderzoek probleemanalyse is uitgevoerd in de periode mid-april tot eind juni 2020 en kende de volgende stappen:

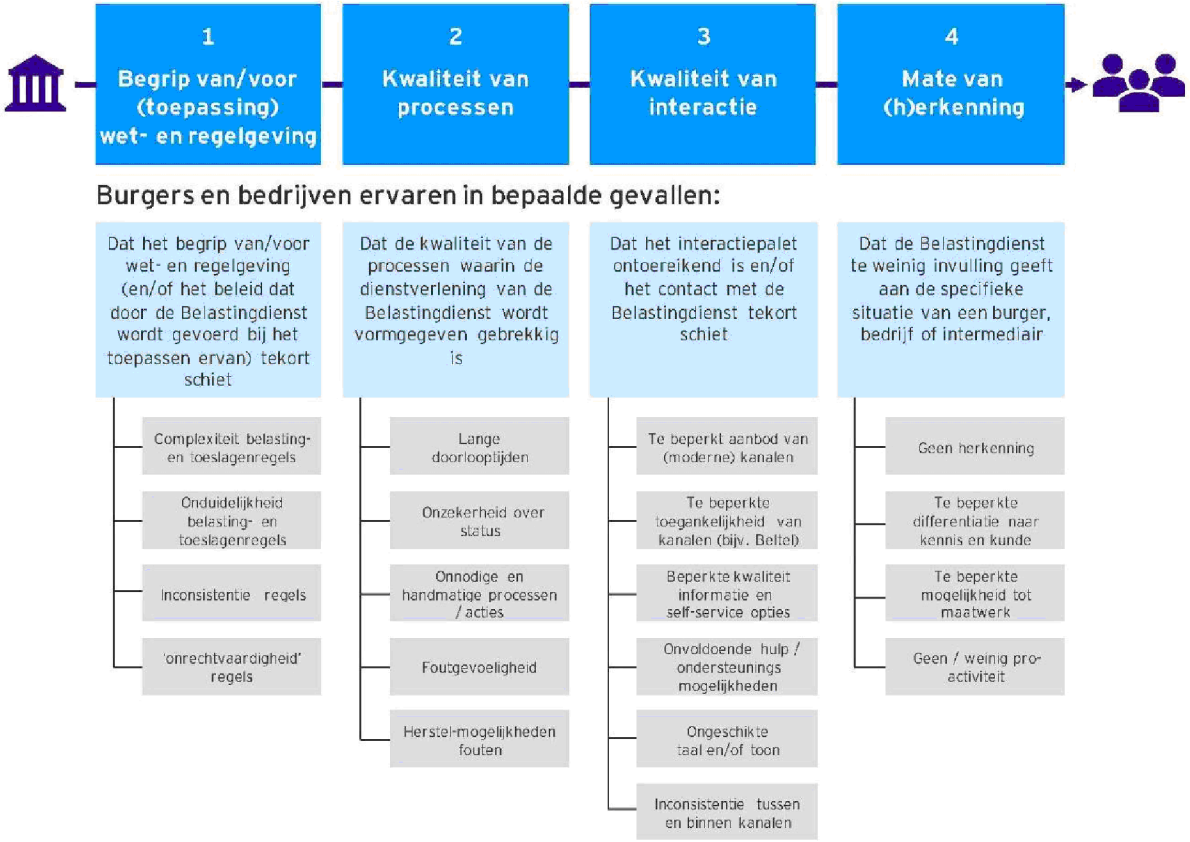
1. Op basis van een documentstudie is een eerste 'bottom-up' inventarisatie van ca. 400 kleine en grote(re) knelpunten gemaakt die burgers, bedrijven en intermediairs ervaren in de dienstverlening van de Belastingdienst. Per knelpunt is op basis van de documenten ook een eerste inventarisatie gemaakt van genoemde oorzaken. De onderzoekers hebben hiertoe ruim 300 door de Belastingdienst ter beschikking gestelde onderzoeksrapporten, beleidsnotities, rapportages en andere documentatie geanalyseerd. Deze documenten bevatten ook onderzoeken verricht onder burgers en bedrijven naar de dienstverlening van de Belastingdienst. Er is ook gebruik gemaakt van rapportages van (lopende) trajecten binnen en buiten de Belastingdienst zoals de Beleidsdoorlichting Dienstverlening, Brede Maatschappelijke Heroverwegingen en Werk aan Uitvoering.
2. Elk van de knelpunten uit de 'bottom-up' analyse uit de vorige stap is nader geduid aan de hand van een analyse- en evaluatiekader. Aan de hand van dit kader is de impact van knelpunten globaal bepaald. Ten eerste de impact op burgers, bedrijven en intermediairs bepaald (bijvoorbeeld 'moeite', 'onzekerheid' etc.), ten tweede de maatschappelijke impact en ten derde de impact op de Belastingdienst zelf. Hierbij is ook gekeken naar de procesketens binnen de Belastingdienst waarop de knelpunten betrekking hebben. Deze impactbepaling hebben de onderzoekers uitgevoerd op basis van de ernst van knelpunten zoals beschreven in de onderzoeksdocumentatie en hun kennis en expertise. Daarnaast zijn de gemaakte inschattingen getoetst in interviews met relevante betrokkenen binnen de Belastingdienst. Tot slot is een eerste inventarisatie gemaakt of voor het betreffende knelpunt een oplossing in ontwikkeling en/of mogelijk haalbaar is. De belangrijkste vragen in het analyse- en evaluatiekader zijn in onderstaand diagram samengevat:



Figuur 2: analyse- en evaluatiekader knelpunten

3. Om het overzicht te verbeteren zijn de knelpunten die in de vorige stap 'bottom-up' zijn geïdentificeerd en geduid naar hun aard gegroepeerd. Op basis van de voorgaande duiding en evaluatie zijn hiertoe vier rubrieken, elk met een aantal subgroepen gedefinieerd. De resulterende groepering van knelpunten zijn in onderstaand diagram weergegeven. Hierbij moet worden opgemerkt dat de verantwoordelijkheid voor het ontwerp van Wet- en Regelgeving niet bij de Belastingdienst maar bij het kerndepartement (Financiën)

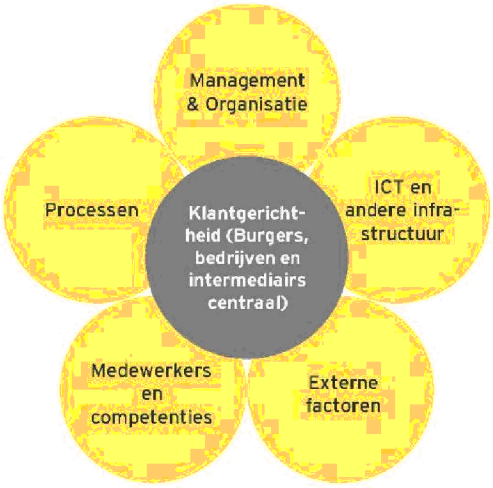
ligt[53]. Daarnaast kunnen knelpunten in de dienstverlening van derden een rol spelen bij hoe burgers, bedrijven en intermediairs de dienstverlening van de Belastingdienst ervaren, te denken valt bijvoorbeeld aan de kwaliteit van overheidsbrede diensten als Digid. Een beperkt aantal van dergelijke knelpunten wordt in dit rapport benoemd maar deze zijn niet diepgaand geanalyseerd.



Figuur 3: Rubricering knelpunten (resultante van bottom-up inventarisatie knelpunten dienstverlening)

4. Per doelgroep (burgers, toeslaggerechtigden, MKB, grote ondernemingen, intermediairs en burgers en bedrijven die te maken hebben met de Douane) is voor de belangrijkste knelpunten een analyse gemaakt van de oorzaken. Om gericht naar de oorzaken te zoeken en deze te rubriceren is een analysekader gehanteerd dat voortbouwt op het klaverbladmodel (dat 'Management & Organisatie', 'Processen', 'Infrastructuur' en 'Mensen/Cultuur' omvat). Het model is gecompleteerd met andere aspecten die voor de kwaliteit van de dienstverlening van de Belastingdienst betekenisvol zijn: '(mate van) klantgerichtheid' en 'externe factoren' waaronder bijvoorbeeld de complexiteit van wet- en regelgeving. Dit analysekader is weergegeven in onderstaande afbeelding.

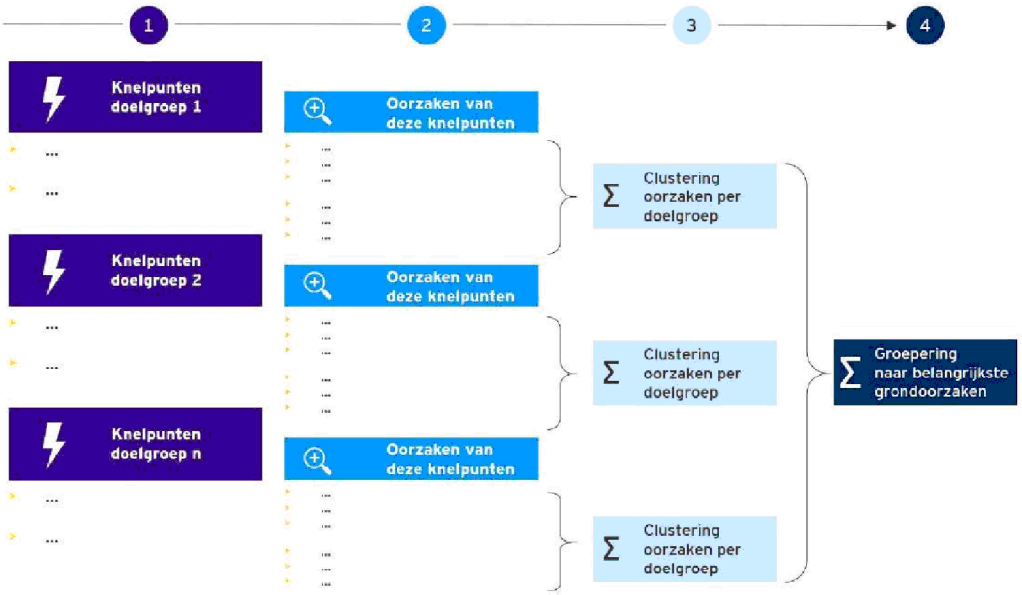
[53] Voor Toeslagen ligt dit bij SZW, VWS en BZK, ook voor Douane gaan verschillende departementen over wetgeving. In hoofdstuk 4 is dit verder toegelicht.



Figuur 4: Analysekader oorzaken knelpunten

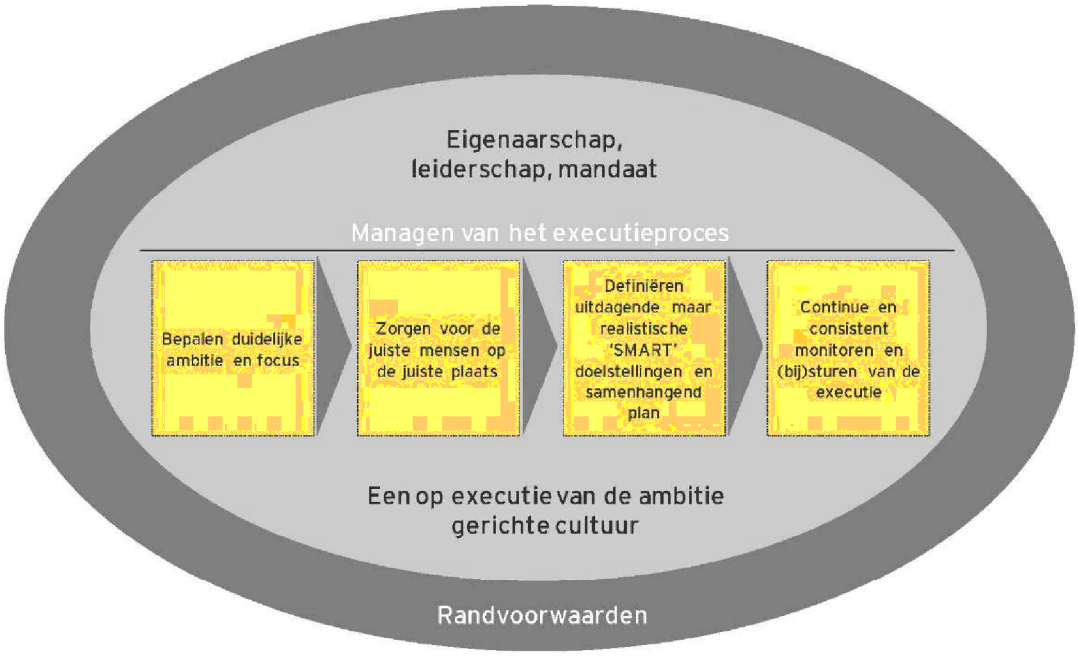
De analyse is op specifieke punten verdiept en veronderstellingen en uitkomsten zijn gevalideerd door middel van circa 30 diepte- en duidingsinterviews. Hieraan hebben circa 50 leidinggevenden en medewerkers van de Belastingdienst deelgenomen en 5 vertegenwoordigers van belangenorganisaties van burgers, bedrijven en intermediairs. Om in het onderzoek ook nadrukkelijk het perspectief mee te nemen van medewerkers van de Belastingdienst die contact hebben met burgers of bedrijven, zijn daarnaast twee werksessies georganiseerd. Hieraan hebben medewerkers van de Belastingdienst deelgenomen die 'eerstelijns klantcontact' via telefoon/balie of via social media hebben en medewerkers die betrokken zijn bij 'tweedelijns klantcontact' voor een meer inhoudelijke behandeling op kantoor/in de backoffice. Om inzicht te verkrijgen in de werking van integrale ketens van dienstverlening binnen de Belastingdienst hebben ook medewerkers uit de IV-organisatie aan de sessies deelgenomen.

5. Vervolgens zijn de grondoorzaken van knelpunten gedefinieerd. Het definiëren van de grondoorzaken is gedaan door de oorzaken van de knelpunten per doelgroep te clusteren en van daaruit de belangrijkste grondoorzaken van de knelpunten in de dienstverlening samen te groeperen.



Figuur 5: Werkwijze duiding grondoorzaken

6. Als laatste stap zijn de voorwaarden en belemmeringen voor het realiseren van fundamentele verbetering van dienstverlening geïdentificeerd. Hiertoe is gebruik gemaakt van het EY raamwerk voor strategie en executie, dat de belangrijkste succesfactoren voor strategierealisatie beschrijft (hieronder afgebeeld, zie hoofdstuk 7 voor nadere toelichting). Voor elk van de succesfactoren is de mate geduid waarin deze voor een fundamentele transformatie van de dienstverlening binnen de Belastingdienst zijn gerealiseerd.



Figuur 6: EY Raamwerk voor strategie en executie

Tussentijds hebben validaties van aanpak en inhoud plaatsgevonden met onder meer de [redacted] de klankbordgroep en de stuurgroep[54] van het onderzoek. In onderstaande tabel is e.e.a. samengevat:

Methodiek	Aantallen
Deskresearch	Circa 300 onderzoeksrapporten, beleidsnotities, rapportages, et cetera
Diepte-interviews	Circa 30 diepte- en duidingsinterviews waaraan (soms in combinatie) ca. 50 leidinggevenden en medewerkers van de Belastingdienst hebben deelgenomen alsook 5 vertegenwoordigers van belangenorganisaties van burgers, bedrijven en intermediairs
Werksessies	2 werksessies met medewerkers van de Belastingdienst voor verdieping begrip van de werking van ketens van dienstverlening voor burgers respectievelijk bedrijven
Validatiesessies	8 validatiesessies met klankbordgroep en stuurgroep ter validatie van de onderzoeksaanpak en (tussen)resultaten

[54] Zie annex voor leden stuurgroep, klankbordgroep en lijst van geïnterviewden.

2.5 Leeswijzer

In Hoofdstuk 3 (Ontwikkelingen in dienstverlening: extern perspectief) wordt de context geschetst voor dienstverlening zowel binnen de publieke sector als daarbuiten. Hoofstuk 4 (Dienstverlening van de Belastingdienst: krachtenveld, organisatie en visie) beschrijft de context van dienstverlening bij de Belastingdienst alsook de organisatie van dienstverlening en de visie en ambitie. In hoofdstuk 5 (Dienstverlening Belastingdienst: sterkten en knelpunten) wordt de huidige dienstverlening naar burgers, bedrijven en intermediairs beschreven, inclusief de ervaren sterktes en knelpunten per doelgroep, de oorzaken onderliggend aan een knelpunt en eventuele oplossingen die door de Belastingdienst ontwikkeld worden. Het hoofdstuk is uitgesplitst naar de doelgroepen burgers, toeslaggerechtigden, MKB bedrijven, grote ondernemingen, intermediairs en burgers en bedrijven die met de Douane te maken hebben. In hoofdstuk 6 (Grondoorzaken van de belangrijkste knelpunten in de dienstverlening). Worden de grondoorzaken van knelpunten in de dienstverlening benoemd. De voorwaarden om een fundamentele verbetering van de dienstverlening te realiseren worden in hoofdstuk 7 (Voorwaarden voor het realiseren van fundamentele verbetering van dienstverlening) belicht. Tot slot worden in 8 (Conclusies en Handvatten voor handelingsperspectief) de antwoorden op de onderzoeksvragen samengevat en worden enkele handvatten geboden voor de vervolgfase waarin handelingsperspectieven worden ontwikkeld.

3 Ontwikkelingen in dienstverlening: extern perspectief

3.1 De aandacht voor dienstverlening in de publieke sector is sterk toegenomen

De aandacht voor de kwaliteit van dienstverlening van de publieke sector heeft de afgelopen jaren een vlucht genomen, getuige een reeks belangwekkende onderzoeken naar overheidsdienstverlening aan burgers en, zij het iets in mindere mate, aan bedrijven. Dat het leveren van passende dienstverlening aan alle groepen in de samenleving nadrukkelijk in de schijnwerpers staat is een positieve ontwikkeling. Tegelijkertijd blijkt dat er nog veel werk aan de winkel is voordat de overheidsdienstverlening goed op de leefwereld en het verwachtingspatroon van burgers en bedrijven aansluit en aan de samenleving kan worden waargemaakt wat politiek wordt beloofd.

Burgers en bedrijven verwachten een eerlijke en begripvolle overheid, die open communiceert, helder is in wat verwacht mag worden en in staat is snel antwoorden te geven via die kanalen die de burger of het bedrijf graag gebruikt. Men verwacht daarnaast voldoende probleemoplossend vermogen van het eerstelijns contact met de overheid: in één keer goed[55]. Mensen zien graag dat de overheid ze niet alleen reactief maar juist ook proactief met kennis van zaken op weg helpt, snel reageert, dienstverlening op maat levert en goed luistert. Burgers willen eigen verantwoordelijkheid nemen in correcte, tijdige aanlevering van gegevens, maar ze verwachten dat de overheid hen hierop attendeert. Vooral lager opgeleiden hebben het gevoel het contact met de overheid te verliezen. Deze groep verkiest 'persoonlijk' boven 'snel'[56]. Er zijn groepen burgers die het steeds moeilijker hebben mee te komen. Deze groepen hebben behoefte aan persoonlijke dienstverlening en verwachten maatwerkoplossingen.

De hedendaagse samenleving stelt namelijk hoge eisen aan de 'redzaamheid' van burgers. Redzaamheid vraagt niet alleen het nodige denkvermogen, maar ook 'doenvermogen'. De overheid differentieert te weinig naar groepen burgers en heeft soms te hoge verwachtingen van het doenvermogen van burgers. Een meer realistisch en gedifferentieerd perspectief op de mentale vermogens van burgers kan bijdragen aan een nieuwe invulling van het sociaal contract tussen overheid en burgers. Als de overheid oog heeft voor de mentale belasting die beleid met zich mee brengt, draagt dat bij aan de redzaamheid van burgers en de legitimiteit van overheid en beleid[57].

Verwachtingen, behoeften en het doenvermogen van burgers en bedrijven stellen eisen aan de overheidsdienstverlening. Ten eerste zijn begrijpelijkheid en dienstverlening via één loket belangrijke verbeterpunten richting een betere relatie tussen burger en overheid. De burger moet kunnen rekenen op een overheid die op eenvoudige wijze en voor iedereen toegankelijk is. Via digitale kanalen maar zo nodig ook via fysiek, persoonlijk contact[58].

Ten tweede dient de overheid een proactieve houding aan te nemen waarbij ze burgers en ondernemers attendeert op die zaken die relevant voor hen zijn. Om hierbij te zorgen voor maximale relevantie is het van belang dat deze proactieve signalen tot stand komen op basis van de juiste data. Veiligheid en privacy (met regie bij de burger) zijn hierbij uitgangspunten[59].

Ten derde dient er ruimte voor maatwerk in dienstverlening te bestaan. In het kader van het via het Overleg Secretarissen Generaal geïnitieerde traject 'Maatwerk in Dienstverlening' is onderzoek verricht naar het benutten van discretionaire ruimte in de uitvoering. Onder meer is aanbevolen maatwerk meer naar de

---

[55] 14 feb 2020: Werk aan uitvoering (Fase 1, Probleemanalyse); Fase 2: Een toekomstbestendige en wendbare uitvoering versie 0.95 (Fase 2, handelingsperspectieven), ABD TopConsult, 23 juni 2020.

[56] 26 april 2019: Relatie burger-overheid 2030, Onderzoek in opdracht van de nationale Ombudsman.

[57] 12 april 2017: WRR, Weten is nog geen doen.

[58] 14 feb 2020: Werk aan uitvoering (Fase 1, Probleemanalyse); Fase 2: Een toekomstbestendige en wendbare uitvoering versie 0.95 (Fase 2, handelingsperspectieven), ABD TopConsult, 23 juni 2020; 26 april 2019: Relatie burger-overheid 2030, Onderzoek in opdracht van de nationale Ombudsman.

[59] 14 feb 2020: Werk aan uitvoering (Fase 1, Probleemanalyse); Fase 2: Een toekomstbestendige en wendbare uitvoering versie 0.95 (Fase 2, handelingsperspectieven), ABD TopConsult, 23 juni 2020.

1880710 00512

voorkant van het proces (eerste -en tweedelijns klantcontact) te brengen en het niet meer achteraan (bij bezwaren en beroepen) in te richten, de maatwerkaanpak met de implementatie van grotere landelijke verbeterplannen (als de Brede Schuldenaanpak) te verbinden, de kennis over welke ruimte de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) al biedt voor maatwerk te vergroten en te experimenteren met een 'radicaal scenario' voor de vergroting van de ruimte voor maatwerk[60]. In welke mate maatwerkdienstverlening wenselijk en mogelijk is, blijft overigens onderwerp van een maatschappelijk debat waarin er ook partijen zijn die er op wijzen dat maatwerk op gespannen voet staat met het beginsel dat voor de overheid iedereen gelijk moet zijn[61].

Ten vierde wordt bepleit dat er bij ontwerp en levering van overheidsdienstverlening moet worden gestreefd naar de menselijke maat, bijvoorbeeld via begrijpelijke taal, eenvoudige(re) procedures, déjuridisering van processen en producten en doorlopende verbetering door het inbouwen van feedback uit de dienstverlening[62].

Begin 2020 concludeerde de Inspectie der Rijksfinanciën, in een synthese van analyses die de afgelopen jaren zijn gedaan, dat veel burgers en bedrijven de dienstverlening van de overheid met een voldoende beoordelen maar ruim een kwart van hen er niet tevreden over is. Dit betreft vaak burgers en bedrijven waarvan het doenvermogen wordt overschat en die de overheid te complex of onbereikbaar vinden. Dat driekwart van de burgers en bedrijven tevreden zijn met de dienstverlening van publieke instellingen is volgens de Inspectie der Rijksfinanciën eerder toeval dan het effect van beleid en is vooral te danken aan ingrepen van de dienstverleners zelf. Het tempo van technologie en ontwikkelingen in de samenleving is voor de overheid moeilijk te volgen. Voor beleid en uitvoering valt op veel terreinen van de overheid een achterstand weg te werken waar het gaat om de dienstverlening aan de minder vaardige burger en het minder geëquipeerde bedrijf. Sturing op de dienstverlening is in de afgelopen jaren vooral bedrijfsmatig ingegeven geweest, met de nadruk op bezuinigingen en het efficiënt afhandelen van transacties. De ruimte om dienstverlening fundamenteel te verbeteren is hierdoor niet positief beïnvloed en er is maar weinig aandacht uitgegaan naar het doel om dienstverlening op de leefwereld van burgers en bedrijven aan te laten sluiten[63].

De Ombudsman signaleert dat hoe we het met elkaar geregeld hebben, de afgelopen jaren zeer complex is geworden. Niet op de laatste plaats voor burgers. Zij moeten steeds meer zelf doen en zelf regelen, maar hoe zij dat moeten doen en waar zij terecht kunnen voor hulp of ondersteuning is vaak onduidelijk. Daar ontbreekt het aan regie. In de afgelopen jaren zijn grote decentralisaties doorgevoerd met als doel de overheid dichter bij de burger te brengen. De afstand tussen overheid en burger lijkt echter eerder groter dan kleiner geworden[64].

Daar komt bij dat de complexiteit van fiscale wet- en regelgeving groot is. Hetzelfde geldt voor de regelgeving voor toeslagen. Beleid wordt daarbij steeds vaker vertaald in aangifte- en aanvraagformulieren. De Tweede Kamer stelt zich meer op als 'meeregerend' orgaan en er is een sterke toename van politieke activiteit. Hierdoor is de Tweede Kamer minder aandacht gaan besteden aan de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van wetten[65].

Het huidige regeerakkoord zet groot in op digitalisering en acht aanpassing aan de digitale samenleving noodzakelijk, maar ziet er ook mogelijkheden in voor een betere dienstverlening. Overheidscommunicatie die nu nog fysiek plaats vindt, moet in de toekomst ook digitaal kunnen: veilig, snel en goedkoop. Het regeerakkoord erkent dat mensen die niet elektronisch kunnen communiceren dat ook op een andere manier

---

60 11 sept 2019: Regels en Ruimte – Verkenning Maatwerk in dienstverlening en Discretionaire Ruimte, ABD TopConsult.

61 De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 23 oktober 2019 in een tweetal zaken uitspraak gedaan waar als gevolg van een nieuwe uitleg van de wettelijke bepalingen bij de kinderopvangtoeslagen meer mogelijkheden om in individuele gevallen maatwerk te leveren. Daarbij worden het belang van het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik en de gerechtvaardigde belangen van de burger meer met elkaar in evenwicht gebracht, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

62 14 feb 2020: Werk aan uitvoering (Fase 1, Probleemanalyse); Fase 2: Een toekomstbestendige en wendbare uitvoering versie 0.95 (Fase 2, handelingsperspectieven), ABD TopConsult, 23 juni 2020.

63 20 april 2020: Een betere overheid voor burgers en bedrijven, brede maatschappelijke heroverweging. Inspectie der Rijksfinanciën, 20 april 2020.

64 Nationale Ombudsman, jaarverslag 2019.

65 Werk aan uitvoering - Een toekomstbestendige en wendbare uitvoering, versie 0.95 (Fase 2, handelingsperspectieven), ABD TopConsult, 23 juni 2020

moeten kunnen blijven doen. Daarom blijft er een keuzemogelijkheid om per post met de overheid te communiceren[66].

In de Troonrede van 2019 werd het belang van dienstverlening in de publieke sector benadrukt: "de dienstverlening van de overheid moet veel hoger op de agenda. Uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst en het UWV zijn het gezicht van de overheid. Daar komen mensen de overheid tegen. Zij mogen eenvoudigweg verwachten aan het overheidsloket goed te worden geholpen. De oorzaken van de huidige problemen zijn divers: verouderde informatietechnologie, personeelstekorten en te veel te gedetailleerd beleid, waardoor de uitvoering te ingewikkeld wordt. Medewerkers van uitvoeringsorganisaties staan hierdoor soms voor een onmogelijke opgave en de menselijke maat verdwijnt uit het zicht. De structurele verbeteringen die nodig zijn, vragen tijd en een samenhangende aanpak, waarvoor de regering voorstellen zal doen."

3.2 'Best practices' buiten het publieke domein beïnvloeden verwachtingen van mensen ten aanzien dienstverlening

De verwachtingen van burgers en bedrijven ten aanzien van dienstverlening wordt continu naar boven bijgesteld doordat organisaties (ook) buiten het publieke domein hun dienstverlening voortdurend weten te verbeteren. De lat om aan deze verwachtingen te voldoen en burgers en bedrijven tevreden te stellen of hun verwachtingen te overtreffen komt voor andere organisaties, en dus ook voor de Belastingdienst, steeds hoger te liggen.

In de voorgaande paragraaf werd een observatie van de Nationale Ombudsman aangehaald. Namelijk dat "[er] in het achterliggende beleid [dat binnen de overheid wordt gevoerd] maar weinig aandacht is uitgegaan naar het doel om dienstverlening op de leefwereld van burgers en bedrijven aan te laten sluiten"[67]. De dienstverlening laten aansluiten op de leefwereld van burgers en/of bedrijven is een belangrijk streven van succesvolle organisaties. Op basis van steeds betere ervaringen met andere organisaties in binnen- en buitenland zullen mensen ook steeds hogere verwachtingen hebben van de dienstverlening van de Belastingdienst.

De kwaliteit van dienstverlening bepaalt in belangrijke mate hoe 'de klant' een organisatie ervaart, beïnvloedt sterk het beeld dat mensen van een organisatie hebben en kan het vertrouwen dat mensen in een organisatie hebben 'maken' of 'breken'. Het inrichten van een goede klantervaring is geen eenmalige oefening maar een doorlopend proces. Klantverwachtingen en behoeften zijn immers aan verandering onderhevig en organisaties moeten wendbaar zijn om daarop in te spelen. Om goed in te kunnen spelen op de leefwereld van burgers en bedrijven hebben organisaties wel een aantal zaken gemeen. De dienstverlening van dergelijke organisaties[68]:

1. Is opgezet en uitgewerkt vanuit een herkenbare signatuur;
2. Voorziet in 'gestandaardiseerd maatwerk';
3. Is proactief richting degenen aan wie wordt geleverd;
4. Biedt een hanteerbaar palet van digitale én fysieke kanalen;
5. Kent herkenbare opties op de schaal van 'selfservice' t/m 'persoonlijke aandacht';
6. Wordt doorlopend geoptimaliseerd en vernieuwd op basis van nieuwe behoeften en mogelijkheden.

Op elk van deze kenmerken wordt hierna dieper ingegaan.

---

66 10 okt 2017: Regeerakkoord 'Vertrouwen in de Toekomst' - De elektronische dienstverlening via mijnoverheid.nl wordt verbeterd. De dienstverlening wordt meer servicegericht, er komt een machtigingsfunctie en mijnoverheid.nl wordt in staat gesteld om pushberichten te versturen om proactief te waarschuwen.

67 20 april 2020: Een betere overheid voor burgers en bedrijven, brede maatschappelijke heroverweging. Inspectie der Rijksfinanciën, 20 april 2020.

68 EY analyse, CEX Sells, New inspiration for valuable customer experiences; D. Wietzes, B. Van Dongen Crombags, 2017

Opzetten dienstverlening vanuit een herkenbare signatuur

Het opzetten van dienstverlening vanuit een herkenbaar idee of 'signatuur' biedt klanten een ankerpunt in het bepalen van de verwachtingen. De dienstverlener wordt geholpen richting te geven aan de opzet van de dienstverlening en daarin keuzes te maken. Een duidelijke signatuur draagt bij aan de geloofwaardigheid en herkenbaarheid van de dienstverlening. De signatuur van de dienstverlening is nauw verweven met de kernwaarden en cultuur van de organisatie. Ter illustratie zijn hiernaast de waarden van de retail-organisatie Coolblue[69] afgebeeld die de basis bieden voor een herkenbare dienstverlening. Waarden van andere organisaties betreffen bijvoorbeeld 'eenvoud', 'persoonlijk', 'glashelder', 'snelheid', 'betrouwbaarheid', etc[70].



Figuur 7 Voorbeeld 'waarden' als basis voor signatuur dienstverlening (Coolblue)

Bieden van een aanbod dat voorziet in 'gestandaardiseerd maatwerk'

Door gericht kennis over personen of bedrijven toe te passen slagen organisaties er steeds beter in een innige relatie met hun klanten op te bouwen en op grote schaal te voorzien in zeer specifieke behoeften. Bekende voorbeeld zijn de zoeksuggesties en aanbevelingen van retailers en mediabedrijven als Bol, Amazon en Netflix.

Relaties worden herkend en op basis van rijke profilering niet alleen geholpen maar ook *goed*, lees 'op maat', geholpen. Gestandaardiseerd maatwerk met behulp van digitalisering[71] is een aanjager voor een meer persoonlijke benadering en daarmee klanttevredenheid. Tegelijkertijd levert het echter ook een belangrijke bijdrage aan de efficiëntie van processen, bijvoorbeeld door vermindering van handwerk en/of interactie via niet-geautomatiseerde kanalen. Door steeds betere algoritmes en machine learning communiceren bedrijven met minder menselijke tussenkomst steeds persoonlijker, relevanter en sneller met klanten. Deze beweging vereist niet alleen een goede technologische basis maar ook de beschikbaarheid van kenniswerkers die bijvoorbeeld algoritmen kunnen formuleren en verbeteren en kennis hebben van ethische aspecten van geavanceerde analyse van (persoonlijke) data.

Proactief zijn richting degenen aan wie wordt geleverd

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

Organiseren van hanteerbaar palet van digitale én fysieke kanalen

---

69 www.coolblue.nl

70 Opmerking: Voor de Belastingdienst vormen de 'Belastingdienst Merkgids 2020' en de 'Notitie Communicatiebeleid Belastingdienst, 2018' een belangrijke basis voor de eigen signatuur.

71 Bijvoorbeeld via geavanceerde analytics, machine learning/artificiële intelligentie

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

Organisaties hebben zich ingespannen verschillende ('multichannel') of zo mogelijk zelfs alle ('omnichannel') beschikbare directe en indirecte kanalen te ontsluiten: persoonlijke dienstverlening, al dan niet via fysieke (retail)vestigingen, telefonie/call centers en digitale kanalen. Het naadloos op elkaar aan laten sluiten van deze kanalen is een uitdaging. Organisaties kiezen nu vaker voor een 'optichannel' benadering: beter een beperkt aantal goed geïntegreerde kanalen dan zoveel mogelijk kanalen. Daarbij geldt overigens wel dat de meeste organisaties fysieke en digitale kanalen (blijven) combineren. Zelfs organisaties die groot geworden zijn via online activiteiten kiezen nu voor zichtbaarheid in het fysieke domein. 'Zichtbaarheid' kan helpen het vertrouwen dat mensen in organisaties hebben te vergroten. Interactie via fysieke kanalen levert daarnaast een belangrijke bijdrage aan de opbouw van kennis over de 'doelgroep'. (Video)chat speelt hierbij een steeds belangrijkere rol, waarbij chatbots weer het eenvoudige en gestandaardiseerde contact kunnen afvangen.

Bieden van herkenbare opties op de schaal van 'selfservice' tot en met 'persoonlijke aandacht'

Mensen verwachten duidelijke opties om diensten geleverd te krijgen. Er zijn drie generieke opties:

1. **(Digitale) selfservice:** Een meerderheid van de mensen verwacht ten eerste gemakkelijke en goed toegankelijke (i.e. digitale) selfservice oplossingen en heeft er ook een voorkeur voor zaken via deze wegen af te handelen. Digitale selfservice is snel en anoniem en bovendien flexibel te gebruiken (in de trein, buiten kantooruren etc.). Via begrijpelijke en visuele informatie, intuïtieve tooling en eventueel in combinatie met 'gestandaardiseerd maatwerk' (zie boven) slagen organisaties er in selfservice kanalen steeds te verbeteren. Dienstverleners stimuleren hun relaties ook onbemande selfservice kanalen te gebruiken omdat dit de meest economisch verantwoorde bedieningsconcepten zijn.
2. **Persoonlijke digitale ondersteuning:** Relaties die er via selfservice niet uitkomen kan de optie worden geboden tot online conversatie. Dit is een relatief efficiënte vorm van persoonlijke ondersteuning omdat medewerkers via social media of (andere) chatoplossingen gelijktijdig verschillende conversaties kunnen voeren. Digitale kanalen bieden daarnaast ook extra mogelijkheden zoals de optie tot co-browsen of het uitwisselen van foto's of andere bestanden.
3. **Persoonlijke ondersteuning via medewerker:** Wanneer een onderwerp uniek, gevoelig of complex is, verwacht men dat er medewerkers beschikbaar zijn om hen één-op-één en met onverdeelde aandacht verder te helpen, bijvoorbeeld via de telefoon of via een fysiek kanaal.

Tijdens ieder contact, ongeacht het kanaal worden klanten gewezen op de selfservice mogelijkheden en het gemak daarvan. (Ook) voor deze opties geldt dat mensen verwachten dat ze synchroon lopen en naadloos in elkaar overgaan. Gegevens en acties moeten zoveel mogelijk worden 'meegenomen' naar het volgende kanaal en de volgende optie.

Doorlopend optimaliseren en vernieuwen op basis van feedback, nieuwe behoeften en mogelijkheden

De behoeften van klanten rondom dienstverlening veranderen voortdurend. Dit komt mede door het feit dat ook andere partijen in de markt hun dienstverlening doorlopend aanpassen. Onder andere door de beschikbaarheid van nieuwe (technologische) mogelijkheden. Succesvolle organisaties zijn dan ook continu bezig hun dienstverlening te optimaliseren dan wel vernieuwen en werken vanuit een organisatiestructuur die dit ondersteunt. Ze doen dit op basis van (veranderende) klantbehoeften, business-inzichten (bijvoorbeeld kosten) en marktontwikkelingen (binnen de eigen sector maar ook daarbuiten). Succesvolle dienstverleners laten geen kans voorbij gaan feedback te vragen en zo inzicht te verwerven in wat er beter kan. Het testen van prototypes vormt hierbij een belangrijk onderdeel. Om zo snel te kunnen bepalen of bijvoorbeeld een nieuwe functionaliteit wel of geen kans van slagen heeft.

Medewerkers zijn gemotiveerd de dienstverlening iedere dag een beetje beter te maken en worden hier ook op gestuurd en klanten ervaren dat ze verrast worden, doordat de organisatie de dienstverlening al heeft verbeterd voordat de klant hier zelf bewust om heeft gevraagd.

4 Dienstverlening van de Belastingdienst: krachtenveld, organisatie en visie

4.1 Inleiding

De Belastingdienst heeft de volgende taken[72]:

- Heffen en innen van rijksbelastingen, premies volksverzekeringen en invoerrechten (EU);
- Toezicht houden op het naleven van de fiscale wetten en regels;
- Opsporen van belastingfraude (met name door de FIOD, de opsporingsdienst van de Belastingdienst);
- Toekennen en uitbetalen van inkomensafhankelijke toeslagen (Huurtoeslag, Kindgebonden budget, Zorgtoeslag, Kinderopvangtoeslag);
- Toezicht houden op de invoer en uitvoer van goederen en bijdragen aan het versterken van de concurrentiepositie van Nederland en de EU (Douane).

De Belastingdienst kan bij het uitoefenen van toezicht en het heffen en innen van belastingen gebruik maken van speciale bevoegdheden. Zo kan de Belastingdienst bij het invorderen van belastingen bijvoorbeeld een dwangbevel uitvaardigen of een loonvordering doen[73].

De wettelijke taken en bevoegdheden zijn onomstotelijk maar over hoe de Belastingdienst de kransslagader van de Nederlandse maatschappij moet zijn en blijven, bestaan bij verschillende stakeholders (burgers - belastingplichtig en/of toeslaggerechtigd, bedrijven, intermediairs, andere uitvoeringsorganisaties, opdrachtgevers of kennisinstituten) verschillende opvattingen[74]. Consensus is er in algemene zin wel ten aanzien van de noodzaak het gemak en de efficiency te verhogen door verdere automatisering, mits dit gebeurt in combinatie met aandacht voor personalisering en maatwerk waar dat nodig is.

De perceptie over de relatie met de overheid is in belangrijke mate gebaseerd op de relatie met de Belastingdienst. Termen als 'belasting' en 'Belastingdienst' komen in veel burgers als eerste op als ze denken aan hun relatie met de Nederlandse overheid[75].

Dit onderzoek neemt de dienstverlening van de Belastingdienst primair vanuit het perspectief van burgers, bedrijven en intermediairs onder de loep. Het richt zich vooral op de *knelpunten,* maar het moet met klem benadrukt worden dat onder meer uit onderzoeken als de Fiscale Monitor blijkt dat er ook veel goed gaat. Hieraan besteedt dit onderzoek ook aandacht, omdat het goede moet worden behouden. Echter als een klein percentage niet goed gaat heeft dat bij een organisatie als de Belastingdienst potentieel impact op een aanzienlijke hoeveelheid interacties.

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 van de burgers (rond 75%) als weinig moeizaam ervaren. De aangiftetools beoordelen ze met een cijfer rond de 8, hetzelfde geldt voor de aanvraagprogramma's voor Toeslagen. Rond 80% van de burgers is over de snelheid van de afhandeling goed te spreken[76].

Ook voor bedrijven geldt dat een ruime meerderheid zonder problemen aan zijn fiscale verplichtingen kan voldoen. Over de aangifteprogramma's en de snelheid van afhandeling is bijna 90% tevreden. Burgers en

---

[72] Hierin zijn aanpassingen als gevolg van de ontvlechting niet meegenomen

[73] https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/Inkomstenbelasting/vraag-en-antwoord/wat-zijn-de-taken-en-bevoegdheden-van-de-Belastingdienst

[74] Dit punt is onder meer benoemd in 'Beelden Belastingdienst, Kwalitatief stakeholderonderzoek ten behoeve van SHBD', MARE, 12 mei 2020

[75] 26 april 2019: Relatie burger-overheid 2030, Onderzoek in opdracht van de nationale Ombudsman, p5

[76] Fiscale Monitor 2019

bedrijven die te maken hebben met de Douane zijn over de hele linie (aangifte en afwikkeling) zeer te spreken met telkens rond 90% tevredenen.

Over de website van de Belastingdienst is de overgrote meerderheid van burgers en bedrijven tevreden. Dat geldt zowel voor het oordeel over de website in zijn geheel (>90%) als het zoekgemak (80-90%). Rond 80% van de bellers naar de is tevreden over de bereikbaarheid, informatiekwaliteit en functionaliteit[77].

Zowel burgers als bedrijven waarderen in het algemeen de betrouwbaarheid en integriteit van de Belastingdienst. In de volgende hoofdstukken lichten we per doelgroep die zaken die goed gaan in de dienstverlening ook expliciet toe.

4.2 Het krachtenveld waarin de Belastingdienst opereert[78]

Besturing via het ambtelijke 'driehoeksmodel'

Als sturingsmodel voor de Belastingdienst geldt het zogenaamde 'driehoeksmodel' dat ook voor andere uitvoeringsorganisaties wordt gehanteerd. Het model onderscheidt drie rollen, te weten die van 'eigenaar', van 'opdrachtgever' en van 'opdrachtnemer'. Met het scheiden van de drie rollen wordt getracht beleid en uitvoering in balans te brengen. De grip op de uitvoering wordt verstevigd, niet alleen door aan de beleidskant de rollen van eigenaar en opdrachtgever te onderscheiden, maar zeker ook door de uitvoering zelf als volwaardige actor in de driehoek te positioneren. De verantwoordelijkheden van de rollen zijn als volgt belegd:

- **Eigenaar** (: is verantwoordelijk voor de continuïteit van de uitvoeringsorganisatie op lange termijn en houdt toezicht op de uitvoering van de taken, het voeren van een deugdelijke bedrijfsvoering en stabiliteit van de organisatie van de opdrachtnemer. De eigenaar monitort indicatoren vanuit eigenaarsperspectief (bijvoorbeeld aan de hand van KPI's als ontwikkeling in digitalisering; personeelsbezetting; informatiegestuurd werken; interactief communiceren met burgers en bedrijven en tijdige oplevering IT-projecten). De eigenaar draagt zorg voor het inrichten en faciliteren van het sturingsmodel;
- **Opdrachtgever** (zie onder): is verantwoordelijk voor het verstrekken van een zo concreet mogelijke opdracht en zorgt voor een solide stelsel van wet- en regelgeving waarbinnen de Belastingdienst als opdrachtnemer zijn werk naar behoren kan doen. Het uitgangspunt is dat de opdrachtgever het gewenste resultaat in de vorm van zo concreet mogelijke beleidsmatige prioriteiten bepaalt, bijvoorbeeld via de jaarlijks op te stellen prioriteitenbrief. De opdrachtgever beoordeelt het jaarplan van de Belastingdienst op deze beleidsprioriteiten.
- **Opdrachtnemer** (DGBD): is verantwoordelijk voor het doelmatig, rechtmatig en professioneel uitvoeren van de opdracht en het daarover verantwoording afleggen. In dit kader is de opdrachtnemer onder meer verantwoordelijk voor de bestendigheid van de interne organisatie, het efficiënt uitvoering geven aan de door de opdrachtgever opgestelde fiscale wet- en regelgeving binnen de toegewezen (onder meer budgettaire en juridische) kaders, het doelmatig en rechtmatig uitvoeren van de afspraken zoals gemaakt met de opdrachtgever en de eigenaar en het afleggen van verantwoording hierover. De opdrachtnemer stelt een jaarplan op waarin aan de prioriteiten die de opdrachtgever heeft geformuleerd aandacht wordt gegeven. Conform de startnotitie driehoeksoverleg Belastingdienst dienen opdrachtgever en opdrachtnemer te onderzoeken of nieuw beleid binnen de bestaande kaders kan worden gerealiseerd door beleid aan te passen of uitgaven voor de uitvoering te verminderen. De opdrachtgever en opdrachtnemer moeten elkaar tijdig betrekken wanneer zich onvoorziene ontwikkelingen voordoen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht.

---

[77] Bron idem, er is wel verschil tussen grotere en kleinere MKB bedrijven. Bij grotere bedrijven is het voldoen aan fiscale verplichtingen een geprofessionaliseerd proces. Kleinere bedrijven en ZZP'ers hebben meer 'last' van de Belastingdienst.

[78] Topstructuur Belastingdienst; Ministerie van Financiën, 6 juni 2017 (Definitief versie 1.1); startnotitie driehoeksoverleg Belastingdienst d.d. 29 november 2017, interviews; EY analyse

De taken van de Belastingdienst zijn gebaseerd op beleid en regelgeving van verschillende ministeries, waardoor dus ook verschillende ministeries de opdrachtgeversrol vervullen[79]:

- Belastingen: Financiën;
- Toeslagen: Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)/Wonen en Rijksdienst;
- Douane: Financiën, Economische Zaken en Klimaat (EZK), Justitie en Veiligheid (J&V), VWS, Infrastructuur en Milieu (IenM), Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) en Buitenlandse Zaken (BuZa), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV);
- FIOD: de opsporingsdienst van het Ministerie van Financiën (wet op de BOD'en). De dienst is organisatorisch ondergebracht bij de Belastingdienst en verricht opsporingstaken in opdracht van diverse ministeries: Financiën, Economische Zaken en Klimaat, Buitenlandse Zaken, Justitie en Veiligheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Of en hoe de voorgenomen ontvlechting van de Belastingdienst, Toeslagen en Douane van invloed is op het driehoeksmodel was tijdens de uitvoering van de knelpuntenanalyse nog niet bekend.

Afhankelijkheid van 'de digitale overheid' en andere dienstverleners

Overheidsdiensten uit de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) worden gebruikt, tenzij uitgelegd kan worden waarom inzet in een specifieke situatie onverstandig is. De Belastingdienst heeft ook te maken met de beoogde doorontwikkeling van 'de digitale overheid' waarvoor de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Economische Zaken en Klimaat (EZK) verantwoordelijk zijn.

De Wet digitale overheid heeft als doel het regelen van het veilig en betrouwbaar kunnen inloggen voor Nederlandse burgers en bedrijven bij de (semi-)overheid. De wet stelt daarnaast open standaarden verplicht. Hiermee implementeert Nederland de EU richtlijn over toegankelijkheid van overheidswebsites en apps[80]. De Belastingdienst levert een bijdrage aan de realisatie van de kabinetsvoornemens voor de digitale overheid, waarbij implementatie van overheidsvoorzieningen veel inspanning kost[81]. Vanuit het oogpunt van burgers en bedrijven is het van belang dat er sprake is van één herkenbaar, consistent overheidsbeleid, zodat ze weten wat hun rechten en plichten op dit gebied zijn. De mogelijkheden voor burgers en bedrijven om veilig met overheidsinstanties te communiceren zijn voor de dienstverlening van organisaties als de Belastingdienst van groot belang. Zo maken de Belastingdienst en andere organisaties met een publieke taak gebruik van digitale diensten als DigiD en Digipoort, oplossingen die worden gerealiseerd via de overheidsorganisatie Logius. Het gebruik van de DigiD app als toegangspoort tot overheidsdiensten is in 2019 fors gestegen van 2,4 miljoen naar 6 miljoen gebruikers. De Berichtenbox-app staat bij drie miljoen mensen op de smartphone[82].

Burgers die ervaren dat ze niet kunnen inloggen op MijnBelastingdienst, ervaren dat als een Belastingdienst probleem en bellen dan de BelastingTelefoon. Hetzelfde komt voor wanneer er verstoringen in de internettoegang optreden waarvan de oorzaak ligt bij Internet Service Providers als KPN en Ziggo.

---

[79] Topstructuur Belastingdienst; Ministerie van Financiën, 6 juni 2017 (Definitief versie 1.1), p139

[80] https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/wetgeving/wet-digitale-overheid/voortgang-wet-digitale-overheid/

[81] Jaarplan Belastingdienst 2020

[82] www.logius.nl

4.3 De organisatie van dienstverlening van de Belastingdienst[83]

De Topstructuur beschrijft de ordening van de organisatie en overlegstructuur van de Belastingdienst als geheel. Binnen de Belastingdienst worden drie sturingsprincipes onderscheiden: Lijnsturing, Ketensturing en Sturing in de driehoek kaderstelling - uitvoering - ondersteuning. Elk van deze sturingsprincipes wordt hieronder kort toegelicht:

Lijnsturing (hiërarchisch)

De Belastingdienst stuurt op basis van managementafspraken en jaarplan (P&C-cyclus) via de managementlijn van DG naar directeuren. De lijnsturing gaat vervolgens verder de organisatie in, via afdelingshoofden en teamleiders naar het medewerkersniveau. De verantwoording volgt deze route weer terug. De lijnsturing begint en eindigt bij het directieteam van de Belastingdienst onder voorzitterschap van de DG BD.

Ketensturing

Aanvullend op de primaire, hiërarchische lijnsturing, kent de Belastingdienst ketensturing (op basis van ketenspelregels). Elke keten heeft een lijndirecteur als eindverantwoordelijke. Iedere keten formuleert ketendoelstellingen die aansluiten bij de concerndoelstelling van de Belastingdienst. Deze doelstellingen zijn 'horizontaal' gedefinieerd, met andere woorden: gericht op het realiseren van de ketenprestatie. Om de ketendoelen te behalen, moeten alle ketenpartners samenwerken. Sturing op de realisatie van de ketendoelstelling is een gezamenlijke verantwoordelijkheid, onder regie van een ketenvoorzitter. De ketens hebben de opdracht (en dus niet de bestuurlijke verantwoordelijkheid) om te prioriteren binnen een gegeven budget. De uitvoering van ketenactiviteiten blijft de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke directies zelf.

In de Topstructuur zijn 13 ketens benoemd. Hieraan is in 2019 de keten IT voor IV toegevoegd. De ketens zijn in nevenstaande figuur weergegeven.

1. Auto
2. Bezwaar, beroep en klachten
3. Gegevens
4. Inkomensheffingen
5. Inning en Betalingsverkeer
6. Interactie
7. Loonheffingen (inclusief premieheffing)
8. Omzetbelasting (incl. BTW-compensatiefonds)
9. Overige middelen*
10. Schenk- en erfbelasting
11. Toeslagen
12. Vennootschapsbelasting
13. Generieke toezichts- en kantoorprocessen
14. IT voor IV

* Omvat kansspel-, assurantie-, banken-, milieu & energiebelasting, verhuurdersheffing, , Mijnbouwwet, Overdrachtsbelasting en Verontreinigingsheffing Rijkswateren

Figuur 8: ketens Belastingdienst

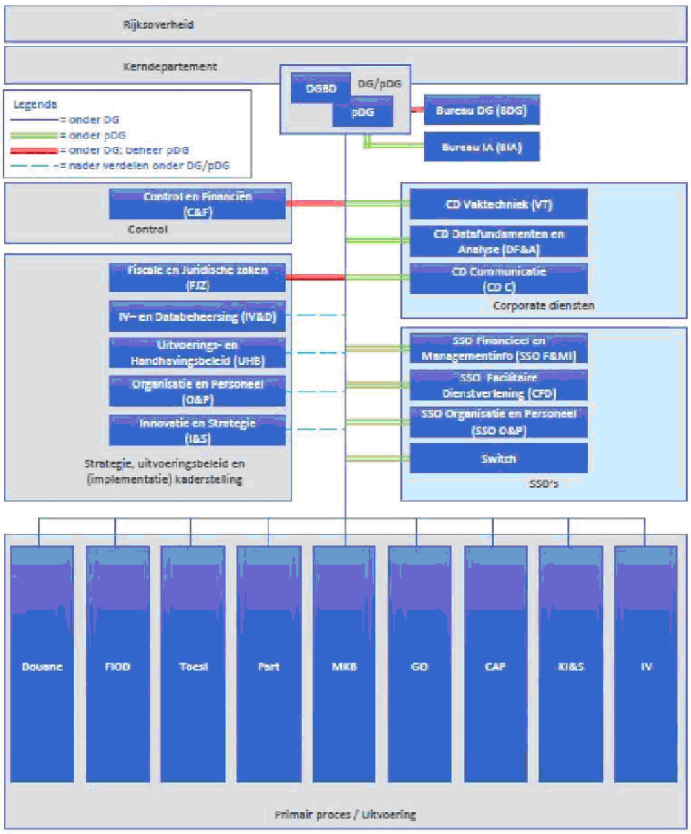
[83] Topstructuur Belastingdienst; Ministerie van Financiën, 6 juni 2017 (Definitief versie 1.1); Enterprise Architectuur Belastingdienst, V1.21 - 11 juni 2020; Notitie nadere uitwerking ketenspelregels, Directoraat Generaal Belastingdienst, 27 mei 2020; Interviews

Sturing in de driehoek kaderstelling - uitvoering - ondersteuning

De kern van het ontwerp van de Topstructuur wordt gevormd door de interactie tussen het primaire proces/de uitvoering, de kaderstelling en de ondersteuning.

Het primaire proces, ofwel de uitvoering, vormt de kernactiviteit van de Belastingdienst, het hart van de bedrijfsprocessen. Deze zijn van strategisch belang voor de operatie en continuïteit van de Belastingdienst. Hierbij gaat het om negen organisatieonderdelen:

1. Douane
2. FIOD
3. Toeslagen
4. Particulieren
5. Midden- en Kleinbedrijf (MKB)
6. Grote Ondernemingen (GO)
7. Centrale Administratieve Processen (CAP)
8. Klantinteractie en -Services (KI&S)
9. Informatievoorziening (IV)



Figuur 9: Organogram Belastingdienst

Het primaire proces staat centraal, de lijn stuurt maar de uitvoering heeft zelf niet alle ruimte voor de taakuitoefening. De concerndirecties, die het koppelvlak met het kernministerie vormen, zijn verantwoordelijk voor de implementatie van de departementale kaderstelling voor de Belastingdienst. De concerndirecties dragen zorg voor het implementeren en indien nodig doorvertalen van het wetgevend beleid van DGFZ (e.a.) alsmede het rijksbeleid van het Directoraat-generaal Overheidsorganisatie (DGOO) en Interdepartementale Commissies en de departementale uitwerking daarvan naar uitvoeringsbeleid voor de Belastingdienst. Zij stellen feitelijk de grenzen waarbinnen de uitvoering moet handelen. De uitvoering wordt ondersteund om de eigen doelstellingen te realiseren. Deze ondersteuning wordt geleverd door een aantal Corporate Diensten en Shared Service Organisaties (SSO's). Het organogram van de Belastingdienst is afgebeeld in nevenstaande figuur.

Organisatie van de dienstverlening

De verantwoordelijkheid voor dienstverlening is niet specifiek gedefinieerd in de Topstructuur en is belegd op verschillende plekken in de organisatie. De verantwoordelijkheid voor de fiscale behandeling van bepaalde groepen is belegd in de primaire procesdirecties (P, MKB, GO, etc) maar de uitvoering van dienstverlening loopt voor een belangrijk deel via de kanalen van KI&S (BelastingTelefoon, websites, portals, social media en redactie brieven) en CAP (productie/verzending van brieven, realisatie van andere massale processen). Daarnaast is het kanaal balie belegd bij de directie Particulieren en het portal voor Toeslagen bij de directie Toeslagen. De concernarchitectuur deelt de burgers en bedrijven in naar vier hoofdsegmenten:

1. Particulieren;
2. Toeslaggerechtigden;
3. Midden- en kleinbedrijven (MKB);

4. Grote Ondernemingen (Grote ondernemingen inclusief zeer vermogende particulieren (ZVP));
5. Voor Douane geldt een uitsplitsing naar burgers en bedrijven (Zie het hoofdstuk Dienstverlening Douane).

De segmenten die de Belastingdienst onderscheidt, lijken gedeeltelijk 'van binnen naar buiten gedefinieerd'. Vanuit het perspectief van Omzetbelasting valt een ZZP'er onder de directie MKB, terwijl dezelfde persoon vanuit het perspectief van Inkomstenbelasting binnen de directie Particulieren valt. Een doelgroep als ZZP-ers kan daarmee tussen wal en schip vallen, omdat de behoefte van deze groep niet leidend is in de segmentering en inrichting van de dienstverlening.

Klantinteractie & -Services (KI&S) is, namens collega-directies in het primair proces, verantwoordelijk voor de massale interactie met burgers en bedrijven en voor de vernieuwingen van deze massale interactie[84]. Het domein Interactie is verantwoordelijk voor het faciliteren van de communicatie tussen de organisatie en belastingplichtigen en toeslaggerechtigden (en hun intermediairs) om hen beter in staat te stellen aan hun verplichtingen te voldoen en aanspraak te maken op hun rechten[85].

4.4 De visie en ambitie van de Belastingdienst ten aanzien van dienstverlening[86]

Missie, Visie

De missie van de Belastingdienst luidt: "De Belastingdienst draagt bij aan een financieel gezond Nederland. Dat doen we door eerlijk en zorgvuldig belasting te heffen en te innen en toeslagen uit te keren. Daarnaast draagt de Belastingdienst bij aan een financieel gezonde, concurrerende en veilige Europese Unie". De visie van de Belastingdienst is gebaseerd op vier kernbegrippen:

- **Burgers en bedrijven centraal.** Burgers en bedrijven krijgen een passende behandeling, zowel in de dienstverlening als in het toezicht. Burgers en bedrijven zien één Belastingdienst en zij begrijpen waar ze aan toe zijn.
- **Proactief.** De Belastingdienst opereert zo dat fouten worden voorkomen in plaats van achteraf worden hersteld. Processen zijn zo ingericht dat zoveel mogelijk zaken in één keer goed gaan. Burgers en bedrijven kunnen veilig zaken doen en de werkwijze is digitaal waar het kan/moet.
- **Samen.** De Belastingdienst opereert als onderdeel van één overheid en is open en in verbinding met zijn externe partners.
- **Deskundig.** De Belastingdienst investeert in het vakmanschap en ontwikkeling van zijn medewerkers.

De dienstverlening van de Belastingdienst voor burgers, bedrijven en intermediairs levert een essentiële bijdrage aan het vertrouwen dat mensen in de Belastingdienst stellen. Men verwacht van de Belastingdienst snelle, nauwkeurige en foutloze processen, dienstverlening op maat en zo min mogelijk onzekerheid.

De uitvoerings- en toezichtsstrategie en dienstverlening

De uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst is erop gericht dat burgers en bedrijven uit zichzelf bereid zijn (fiscale) regels na te leven, zonder dwingende en kostbare acties van de Belastingdienst. De Belastingdienst stelt in zijn handelen (de oorzaken van) het gedrag van burgers en bedrijven centraal. De Belastingdienst sluit aan bij de competenties en belevingswereld van burgers en bedrijven en richt zich op het bevorderen van de naleving (en het tegengaan van niet-naleving). Hiertoe wordt een mix van instrumenten ingezet:

---

[84] Topstructuur Belastingdienst; Ministerie van Financiën, 6 juni 2017 (Definitief versie 1.1)

[85] Domeinarchitectuur Interactie 2019-2023

[86] Notitie Voortgang interactie en dienstverlening Belastingdienst, 14-04-2020. Bijlage 2: samenhang Uitvoerings- en toezichtsstrategie en interactiestrategie Belastingdienst en de ontwikkeling van het Visitekaartje

- **Activiteiten gericht op het voorkomen van fouten.** Gerichte communicatie over het vooraf invullen van de aangifte, het afsluiten van convenanten met bedrijven of fiscaal dienstverleners en het voeren van vooroverleg met de belastingplichtige of met zijn fiscaal adviseur. Andere voorbeelden zijn verbetering van de website, gerichte uitlegbrieven, verbetering in de softwarepakketten van ondernemers, attenderen van de fiscaal dienstverleners (waarmee in één keer een veelheid aan belastingplichtigen worden bereikt), horizontaal toezicht, ondersteunende communicatie door betrokken derde partijen als de Kamer van Koophandel, starterscampagne of de fora voor fiscaal dienstverleners en salarisadministrateurs. Doel van de dienstverlening is minder vragen, klachten, onnodige bezwaren en foutherstel.
- **Dienstverlening** *('makkelijker maken')*. Diverse vormen en momenten van interactie met burgers of bedrijven (telefonisch, digitaal, balie) en de samenwerking op het gebied van dienstverlening met maatschappelijke en commerciële dienstverleners.
- **Toezicht en fraudeaanpak**: controle vanuit het kantoor, controle ter plaatse (boekenonderzoeken), samenwerking met externe (overheids-)partijen, boeteoplegging, opsporing en inzet van het strafrecht.

Er is geen strikte scheiding tussen de instrumenten. Er zijn daarbij activiteiten die passen bij meer dan één beleidsinstrument. Zo heeft de individuele klantbehandeling die wordt toegepast voor grote ondernemingen bijvoorbeeld al deze beleidsinstrumenten in zich: het voorkomen van fouten, dienstverlening en toezicht en fraudeaanpak vloeien in elkaar over.

In het jaarplan 2020 is de visie van de Belastingdienst op dienstverlening verder uitgewerkt in de volgende uitgangspunten[87]:

- Werken vanuit het besef dat naleving niet alleen wordt bereikt door repressief optreden, maar eerder door dienstverlening, door het - waar nodig - bieden van extra ondersteuning en het leveren van maatwerk;
- Inspelen op de behoefte [in de samenleving] aan een empathische overheid die ervoor zorgt dat niemand buiten de boot valt en die maatwerk kan bieden aan individuen. Aandacht voor de 'menselijke maat'. Dit betekent digitale dienstverlening combineren met een persoonlijke benadering. Massaal en digitaal waar het kan maar kleinschalig en persoonlijk waar het moet;
- 'In één keer goed'. Fouten voorkomen en het makkelijker maken een goede aangifte te doen door bijvoorbeeld gerichte communicatie voorafgaand aan het invullen van de aangifte, (doorontwikkeling van) de vooraf ingevulde aangifte, samenwerking met softwareleveranciers ten behoeve van de 'system-to-system' interacties en het actief informeren van burgers bij bepaalde gebeurtenissen in hun leven.
- Problemen voorkomen en dienstverlening verbeteren door op het juiste moment en op de juiste manier interactie aan te gaan met burgers en bedrijven. Hiertoe streeft de Belastingdienst ernaar de interactie met burgers, bedrijven en dienstverleners te vereenvoudigen. Door gebruik te maken van beschikbare gegevens wordt de interactie persoonlijker gemaakt en meer gericht op de noodzakelijke handelingen die een burger of bedrijf moet verrichten;
- Monitoren of verbeteringen werken en of ze aansluiten op de behoeften van burgers en bedrijven.

De Interactiestrategie

De interactiestrategie van de Belastingdienst is een deeluitwerking van de uitvoerings- en toezichtsstrategie en dient als Belastingdienst-breed kader voor de ontwikkeling van de interactie met burgers en bedrijven voor de periode 2018-2028. De interactiestrategie sluit aan bij maatschappelijke ontwikkelingen, het regeerakkoord en politieke ontwikkelingen. Bovendien worden burgers en bedrijven betrokken bij de ontwikkeling van de interactie van de Belastingdienst[88].

---

[87] Jaarplan 2020 Belastingdienst

[88] Notitie Voortgang interactie en dienstverlening Belastingdienst, 14-04-2020. Bijlage 2: samenhang Uitvoerings- en toezichtsstrategie en interactiestrategie Belastingdienst en de ontwikkeling van het Visitekaartje

De interactiestrategie heeft tot doel om de interactie met burgers en bedrijven te verbeteren en te moderniseren en daarnaast onnodige interacties te voorkomen. De strategie omvat de volgende uitgangspunten[89]:

- **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 bovenal 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.** Weten wat er moet gebeuren en waar met zo min mogelijk drempels.
- **Proactief.** De Belastingdienst signaleert waar mogelijk dat actie door burger of bedrijf nodig is en wijst burger en bedrijf hierop (burger of ondernemer bepaalt of hij dit wel of niet wil).
- **Continu** klanttevredenheid monitoren wat interactie betreft en burgers bedrijven en intermediairs betrekken bij de vormgeving van interactie.

Naast deze uitgangspunten onderscheidt de interactiestrategie drie 'typologieën' ten aanzien van de wijze waarop burgers en bedrijven met de Belastingdienst kunnen communiceren.

Voor burgers en bedrijven:

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

Aanvullend voor burgers:

C. Ik regel mijn zaken met de Belastingdienst niet digitaal. Als het even niet lukt, bijvoorbeeld door wat er allemaal in mijn leven gebeurt, dan vraag ik de Belastingdienst of een andere partij om hulp (bij voorkeur proactief).

In de interactiestrategie is een aantal ontwikkelopgaven benoemd die in de komende jaren worden uitgewerkt. Randvoorwaardelijk voor realisatie van de interactiestrategie zijn adequate ondersteunende (digitale) voorzieningen.

Merkgids en Communicatiestrategie Belastingdienst

De merkwaarden van de Belastingdienst zijn Deskundig, Proactief, Samen, Verantwoordelijk, Geloofwaardig en Zorgvuldig. In de Merkgids schetst de Belastingdienst zijn wens deze waarden op een consistente manier te laten samenkomen in een consistente merkbeleving over alle interactiemomenten met burgers, bedrijven en intermediairs heen. De communicatiestrategie beoogt bij te dragen aan het vertrouwen in de Belastingdienst wat bevorderend is voor de mate waarin burgers en bedrijven vrijwillig *compliant* zijn[90]. Communicatie ondersteunt de uitvoering en handhaving: compliance neemt toe naarmate duidelijker is hoe aangifte te doen en hoe wijzigingen voor toeslagen dienen te worden doorgegeven.

---

[89] Strategie interactie Belastingdienst met burgers, bedrijven en hun intermediairs, juni 2018

[90] Belastingdienst Merkgids 2020. Notitie Communicatiebeleid Belastingdienst, 2018.

5 Dienstverlening Belastingdienst: sterkten en knelpunten

5.1 Inleiding en samenvatting knelpunten op hoofdlijnen

In dit rapport wordt de dienstverlening van de Belastingdienst zoveel mogelijk beschouwd vanuit het perspectief van *doelgroepen*, omdat elk van deze groepen (en deelgroepen daarbinnen) eigen verwachtingen en behoeften kent. Vanuit die verwachtingen en behoeften zijn de knelpunten in de dienstverlening beschreven waarvan de onderliggende oorzaken worden geanalyseerd. De doelgroepen die worden onderscheiden zijn:

1. Burgers;
2. Toeslaggerechtigden;
3. Ondernemingen MKB;
4. Grote Ondernemingen;
5. Intermediairs;
6. Burgers en bedrijven die te maken hebben met de Douane.

Per doelgroep zijn de knelpunten 'bottom-up' geïdentificeerd en geprioriteerd. De knelpuntenanalyse bracht vier generieke typen knelpunten aan het licht:

1. **Burgers en bedrijven ervaren in bepaalde gevallen dat hun begrip van/voor wet- en regelgeving of de wijze waarop het wordt toegepast tekort schiet.** Regels en/of de wijze waarop deze worden toegepast kunnen als inconsistent, onrechtvaardig, complex en/of onduidelijk worden ervaren. Hierbij moet worden opgemerkt dat de verantwoordelijkheid voor het ontwerp van Wet- en Regelgeving niet bij de Belastingdienst maar bij het kerndepartement (Financiën) ligt[91].
2. **Burgers en bedrijven ervaren in bepaalde gevallen dat de kwaliteit van de processen waarin de dienstverlening van de Belastingdienst wordt vormgegeven tekort schiet.** Processen kunnen als lang, onnodig en foutgevoelig worden ervaren, zeker als ze nog niet zijn gedigitaliseerd. Fouten zijn niet altijd eenvoudig te herstellen. Een knelpunt in de dienstverlening dat al enkele jaren bestaat en de meeste doelgroepen raakt is de trage afwikkeling van beroep- en bezwaarschriften waar ondanks corrigerende maatregelen nog ruimte bestaat voor verbetering. Belastingdienst-breed is de realisatie van bezwaren binnen de Awb-termijn 72,6% terwijl een norm van 90% wordt gehanteerd[92].
3. **Burgers en bedrijven ervaren nog te vaak dat het interactiepalet ontoereikend is en/of het contact met de Belastingdienst tekort schiet.** Het aanbod van kanalen voorziet niet in de behoeften van burgers, bedrijven en intermediairs. Daarnaast bestaan er knelpunten die te maken hebben met de toegankelijkheid, kwaliteit, consistentie en toon. Met de Belastingdienst kan niet worden gechat, noch via menselijke interface, noch via bots. Ook via andere digitale kanalen zoals e-mail is de Belastingdienst niet of beperkt te bereiken. Over de bereikbaarheid van de BelastingTelefoon is veel te doen geweest. Er is verbetering van de bereikbaarheid gerealiseerd maar de streefwaarde (90%) wordt nog niet gehaald[93]. De kwaliteit van contactkanalen is daarnaast niet altijd op niveau en/of consistent. Het komt voor dat verschillende informanten bij meer complexe vragen verschillende of foutieve antwoorden geven en dat terugbelverzoeken door de tweede lijn niet, foutief of te laat worden afgehandeld.

---

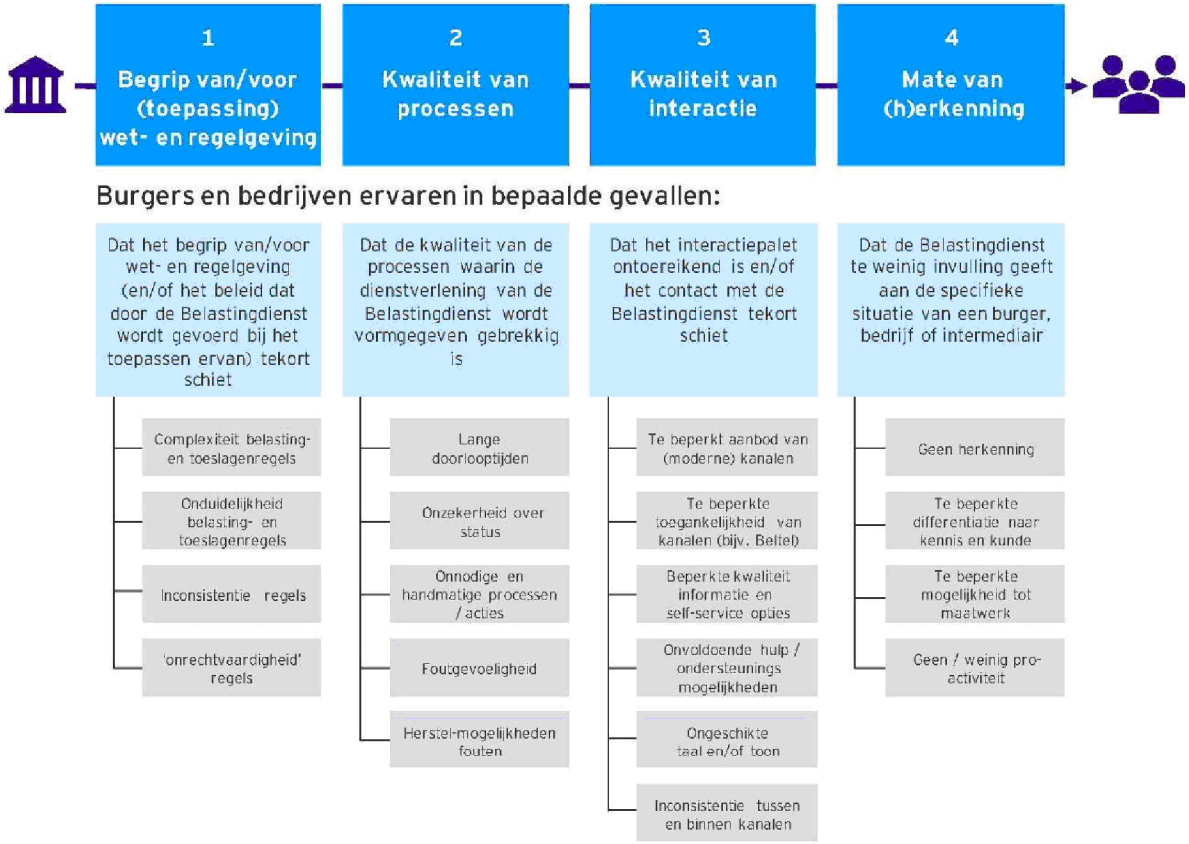
[91] Voor Toeslagen ligt dit bij SZW, VWS en BZK, ook voor Douane gaan verschillende departementen over wetgeving. In hoofdstuk 4 is dit verder toegelicht.

[92] 2e Voortgangsrapportage 2019 Belastingdienst

[93] Eerste Voortgangsrapportage 2020. De bereikbaarheid van de BelastingTelefoon was in de periode januari - april 2020 voor alle telefonie 83,9%.

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

De knelpunten zijn in onderstaand diagram samengevat. Daarnaast kunnen knelpunten in de dienstverlening van derden een rol spelen bij hoe burgers, bedrijven en intermediairs de dienstverlening van de Belastingdienst ervaren, te denken valt bijvoorbeeld aan de kwaliteit van overheidsbrede diensten als Digid. Een beperkt aantal van dergelijke knelpunten wordt in dit rapport benoemd maar deze zijn niet diepgaand geanalyseerd.



Figuur 10: Rubricering knelpunten (resultante van bottom-up inventarisatie knelpunten dienstverlening)

De mate waarin deze knelpunten betekenis en impact hebben, verschilt per doelgroep. Belastingplichtige en toeslaggerechtigde burgers en bedrijven in het MKB hebben met alle genoemde typen knelpunten te maken. Voor grote ondernemingen, intermediairs en burgers en bedrijven die te maken hebben met de Douane is dit niet per sé het geval. Een gedetailleerd inzicht van de knelpunten per doelgroep is later in dit hoofdstuk opgenomen.

5.2 Verbeteren contactkanalen en gepersonaliseerde diensten via het verbeterinitiatief 'Visitekaartje'

Zoals in voorgaande samenvatting kort is beschreven, worden de meeste doelgroepen geraakt door knelpunten die te maken hebben met de toegankelijkheid en kwaliteit van (het contact met) de Belastingdienst en de mate waarin de Belastingdienst statusinformatie en selfservice mogelijkheden biedt.

In december 2018 heeft de staatssecretaris van Financiën de ambitie uitgesproken om interactie het 'visitekaartje' van de Belastingdienst te maken. Interactie zou niet langer beschouwd mogen worden als kostenpost of sluitpost. Burgers en bedrijven moeten de interactie van de Belastingdienst onverkort gaan waarderen. Het hieruit voortvloeiende 'Visitekaartje-traject' betreft een deeluitwerking van de interactiestrategie, waarmee invulling wordt gegeven aan enkele ontwikkelopgaven.

Binnen dit traject zijn twee plateaus gedefinieerd[94].

Plateau 1: Maatregelen gericht op het op orde brengen en houden van de bereikbaarheid en kwaliteit van de beantwoording van de BelastingTelefoon in 2019 en 2020.

Deze maatregelen betreffen vooral het inzetten van voldoende personeel bij de BelastingTelefoon en het realiseren van het inrichten van een 1e lijn generiek, een 1e lijn specials en het uitbreiden van de tweede lijn. Een en ander heeft tastbare resultaten opgeleverd, maar volstaat nog niet. Zo is in 2019 de bereikbaarheid van de BelastingTelefoon verbeterd van 81% naar 85,5% maar is de streefwaarde van 90% nog niet gehaald. In de maanden januari tot april van 2020 was de bereikbaarheid 83,9%[95]. Voor telefonie bestaat in 2020, maar ook meerjarig, dan ook een aanvullende behoefte aan menskracht. Zoals eerder beschreven, is budget vrijgemaakt om de capaciteit van de Belastingtelefoon structureel te verbeteren. Als gevolg van huisvestingsproblemen heft zich dit in de eerste helft van 2020 nog niet vertaald naar de benodigde capaciteitsverhoging. De Belastingdienst verwacht in de tweede helft van 2020 alsnog een aanvang te kunnen maken met de opschaling. Wat de kwaliteit betreft van de beantwoording van niet veel voorkomende vragen en die rond complexe wet- en regelgeving is voortgang gemaakt, maar bestaat duidelijk nog ruimte voor verbetering. Het kwaliteitscijfer in 2019 was 6,7, terwijl de streefwaarde 7-8 was. De streefwaarde voor 2020 is een 8 of hoger[96].

Plateau 2: Het realiseren van een gepersonaliseerd en proactief klantcontactcenter, met als horizon 2021. Een dergelijk klantcontactcenter is gericht op het verhogen van de klanttevredenheid en het bevorderen van het vertrouwen en daarmee op een verhoging van de compliance (regelnaleving) en versterking van het imago[97].

De in het 2e Plateau voorziene investeringen zijn voor een belangrijk deel gerelateerd aan IV-inzet. Voor het IV-portfolio bestaat een apart besluitvormingsproces binnen de Belastingdienst en het dienstonderdeel KI&S. De druk op het IV-portfolio Interactie is groot, waardoor de ontwikkelingen in plateau 2 concurreren met andere ontwikkelingen. Mede gezien deze afhankelijkheden is Plateau 2 ingericht in drie clusters[98]:

Cluster 1: Ontwikkelingen die vanuit de Belastingdienst directie KI&S direct kunnen worden opgepakt en waar geen of geringe afhankelijkheden zijn van andere onderdelen van de Belastingdienst;

Cluster 2: Ontwikkeling van functionaliteiten die opgenomen zijn in het IV-portfolio maar wel concurreren met andere ontwikkelingen in het IV-portfolio;

Cluster 3: een functionaliteit die nog geen onderdeel uitmaakt van het IV-portfolio en daar nog een plek in moet krijgen.

---

[94] Notitie traject 'Visitekaartje' - doorontwikkeling 2e plateau (Juni 2019)

[95] Eerste Voortgangsrapportage 2020

[96] Notitie Voortgang doorontwikkeling 1e en 2e plateau Visitekaartje (December 2019)

[97] Notitie Voortgang interactie en dienstverlening Belastingdienst (April 2020)

[98] Notitie van kostenpost naar Visitekaartje (1 feb 2019)

Eén van de belangrijkste initiatieven voor het tweede plateau is personalisatie van informatie op de website en inrichting van het Generiek Portaal met single sign-on. Op dit moment zijn er 10000 webpagina's, 300 formulieren en 7 portalen waarop men apart moet inloggen en beperkt digitaal zaken kan doen[99].

Het Generiek Portaal speelt een belangrijke rol in het streven naar een gedeelde informatiepositie tussen burgers/bedrijven en de Belastingdienst. Lokaal is voortgang gemaakt bij de realisatie ervan:

- Er is voortgang geboekt bij het realiseren van het vorderingenoverzicht (maar nog niet gereed voor pilot);
- Het 'Kennisnetwerk' op het portal is operationeel voor Particulieren en Toeslagen;
- Rond toegangsmanagement is een pakket verworven (nog niet operationeel in een productie omgeving);
- De inrichting van de formulieren 'engine' en een eerste versie van het Design System zijn opgeleverd.

Het algemene beeld is echter dat het traject rondom Generiek Portaal vertraagd is[100], bijvoorbeeld doordat de koppeling van systemen aan de achterkant complex is en dit veel schaarse ontwikkelcapaciteit vergt[101]. Andere oorzaken voor de vertraging van het generiek portaal zijn de te grote ontwikkelstappen die men per keer probeert te realiseren waardoor de complexiteit onnodig groot is, een te beperkt zicht op afhankelijkheden, knelpunten in de benodigde capaciteit (bijvoorbeeld van mensen binnen Inning die werken aan het vorderingenoverzicht) en de complexiteit van de ketensamenwerking. Prioriteiten tussen ketens lopen uiteen waardoor de doorzettingsmacht, snelheid en focus worden beperkt[102]. Voor realisatie van het vorderingenoverzicht is niet alleen de beschikbare capaciteit bij IV maar ook die bij Inning een knelpunt[103].

In de Voorjaarsnota van april 2020 is een structureel bedrag van €62 miljoen opgenomen om de dienstverlening van de Belastingdienst verder te verbeteren, waarbij het Visitekaartje specifiek als een van de prioriteiten wordt benoemd[104]. De huidige status en verwachte tijdlijn van de (overige) maatregelen binnen Plateau 2 zijn in onderstaande tabel samengevat.

---

[99] Interviews, CONCEPT Memo 'Herijking strategie Generiek Portaal', 6 juni 2020

[100] Interviews, Notitie Voortgang interactie en dienstverlening Belastingdienst, 14-04-2020. Bijlage 4: stand van zaken op hoofdlijnen ontwikkelopgave interactiestrategie

[101] Interviews

[102] Interviews, CONCEPT Memo 'Herijking strategie Generiek Portaal', 6 juni 2020

[103] Interviews

[104] Voorjaarsnota 2020

Maatregelen 2e plateau	Doel 2021	Huidige status en verwacht resultaat 2020
1. **Telefonisch proactief benaderen van burgers en bedrijven (Cluster 1)**	Uitbreiding van 200.000 naar 500.000 gesprekken in 2021	In huidige planning voor 2020 zijn 200.000 gesprekken op jaarbasis voorzien
2. **Begrijpelijkere brieven en berichten, incl. digitalisering (Cluster 1)**	Per jaar wordt de aanpak van brieven gepland. Een meerjarenplanning kan niet vooraf worden gemaakt	Vanuit huidige begroting is het traject om tot begrijpelijkere brieven, formulieren en berichten al in kleine stappen in gang gezet. Vanaf 2021 hebben burgers daarnaast ook al de keuze om berichten digitaal of op papier te ontvangen. In 2020 is al 33% van de formele berichtenstroom gedigitaliseerd[105].
3. **Personalisatie van informatie op de website en inrichting van het Generiek Portaal met *single sign-on*. (Cluster 1)**	De beoogde en haalbare resultaten zijn afhankelijk van de verkenningen en ontwikkelingen in 2020	Voor 2020 staat een verkenning van personalisatie van de website gepland middels externe inhuur. Aan personalisatie wordt ook gewerkt in het traject 'Aanpakken, doorpakken'. Een dynamische website vereist echter het labelen van alle elementen en wijzigingen in de architectuur, waarvoor momenteel ook geen IV-budget is vrijgemaakt[106]. Het Generiek Portaal (zie boven) speelt een belangrijke rol in het streven naar een gedeelde informatiepositie tussen burgers/bedrijven en de Belastingdienst Lokaal is voortgang gemaakt bij de realisatie ervan maar het traject rondom Generiek Portaal kant ook vertraging[107].
4. **Ontwikkeling terugbel-functionaliteit (*call me back*) (Cluster 2)**	Deze voorziening moet in 2021 volledig operationeel zijn, ook via de app	De call me back functie is per 1 maart 2020 op kleine schaal in zowel de IVR (het keuzemenu) als in de app live gegaan bij de start van de aangiftecampagne. Deze is voor een beperkte groep beschikbaar gemaakt. Momenteel wordt een grootschalige uitrol onderzocht.
5. **Ontwikkeling van belverzoeken (*call me now*) (Cluster 2)**	Verkenning naar functionaliteit *call me now* in 2021	De verkenning staat gepland voor 2021.
6. **Chat en chatbot (Cluster 2)**	Afhankelijk van de pilotresultaten wordt chat breder ingezet	Op basis van een verkenning in 2019 zijn er use cases geïnventariseerd. In de herfst van 2020 wordt gestart met een pilot voor live chat op de website[108]. De inzet van op AI-gebaseerde chatbots wordt momenteel verkend in samenwerking met een externe partij[109].
7. **Verbeterde analyse van klantsignalen en versterking van het datafundament (Cluster 2)**	Het datafundament moet in 2021 volledig zijn	In Q3 2020 worden aan het datafundament in de terradata-omgeving, naast de huidige gegevens vanuit telefonie, balie en klanttevredenheid ook de gegevens vanuit de website toe te voegen. Verwacht wordt dat dit in 2020 operationeel is[110]. De gegevens vanuit webcare worden op een later moment bijgevoegd. Beide dragen bij aan de gewenste complete informatiepositie rond klantinteractie.
8. **Belastingdienst app om burgers te benaderen en als springplank tot het interactieaanbod (Cluster 3)**	In 2021 moet de Belastingdienst-app beschikbaar zijn	Er is een goed beeld welke diensten volgens burgers interessant zijn om aan te bieden via een Belastingdienst-App. Deze functionaliteiten zullen wanneer deze (generiek) beschikbaar zijn via een app worden aangeboden. De aangifte-app is al live. In 2020 is aan de app een call me back functionaliteit toegevoegd (Zie maatregel 4)[111].

[105] Notitie voortgang interactie en dienstverlening Belastingdienst, 14-04-2020

[106] Interviews

[107] Notitie Voortgang interactie en dienstverlening Belastingdienst, 14-04-2020. Bijlage 4: stand van zaken op hoofdlijnen ontwikkelopgave interactiestrategie

[108] Interviews

5.3 Dienstverlening aan burgers

In dit hoofdstuk wordt de dienstverlening aan burgers in het kader van de heffing en inning van belasting geanalyseerd. Onder burgers wordt verstaan: natuurlijke personen die belastingplichtig, belastingschuldig of toeslaggerechtigd zijn. Ten aanzien van de overlap tussen burgers en andere groepen die de Belastingdienst bedient, is een aantal zaken van belang:

- Elementen van de dienstverlening die op alle burgers van toepassing zijn worden in dit hoofdstuk behandeld. Sterkten en knelpunten die in het bijzonder betrekking hebben op toeslaggerechtigden worden in het volgende hoofdstuk ('Dienstverlening aan Toeslaggerechtigden') beschreven. Burgers die te maken hebben met de Douane worden beschreven in het hoofdstuk 'Dienstverlening Douane'.
- Een aantal burgers heeft zowel als privépersoon als in een hoedanigheid als ondernemer te maken met de Belastingdienst. Hieronder vallen bijvoorbeeld ZZP'ers, maar ook mensen met inkomsten uit de verhuur van een tweede huis, zonnepaneelhouders, scheepvaart- of film CV's en burgers met resultaten uit overige werkzaamheden. In dit onderzoek wordt de dienstverlening voor burgers die ondernemersactiviteiten ontplooien in het hoofdstuk over MKB en voor zeer vermogende personen binnen het hoofdstuk over Grote Ondernemingen.

5.3.1 Samenvatting knelpunten dienstverlening aan burgers

Voor burgers vergt het (kunnen) voldoen aan plichten en/of uitoefenen van rechten soms nog een te grote inspanning. Burgers ervaren wet en regelgeving als complex. Men ervaart drempels in het vinden van begrijpelijke informatie over regels en de wijze waarop deze moeten worden toegepast op de eigen situatie. De 'Vooringevulde Aangifte' (VIA) wordt als zeer positief ervaren, toch kan ook hier het goed verwerkt krijgen van aftrekposten of giften een behoorlijke inspanning vergen. Ook andere Belastingdienstzaken zoals de aangifte van schenk- en erfbelasting of autobelastingen zijn bewerkelijk doordat processen nog niet geheel zijn gedigitaliseerd.

De doorlooptijd van de verwerking van aangiften schenk en erfbelasting en procedures van bezwaar en beroep blijft een aandachtspunt, temeer daar het voor burgers lastig blijft zich zelfstandig te informeren over de status van lopende processen.

De hiervoor geschetste knelpunten ten aanzien van interactie(mogelijkheden) zijn algemeen geldend voor burgers en dragen bij aan de moeite die burgers moeten doen om hun fiscale zaken goed te regelen. In het interactiepalet is de beschikbaarheid van fysieke kanalen sterk verminderd, wat specifiek voor groepen met beperkte zelfredzaamheid een knelpunt kan vormen. Voor deze groepen vormen ook het complexe taalgebruik en de drempels om derden te machtigen knelpunten.

De tabel op de volgende pagina biedt een overzicht van de belangrijkste knelpunten, oorzaken en oplossingen waaraan wordt gewerkt, inclusief een indicatieve inschatting van de termijn waarbinnen lopende oplossingen gereed zijn (zie daarvoor onderstaande legenda). Het vervolg van dit hoofdstuk gaat op elk van de knelpunten voor deze doelgroep dieper in.



Het is de onderzoekers niet gebleken dat een oplossing is voorzien	Het is de onderzoekers gebleken dat een oplossing is voorzien maar niet duidelijk of deze al wordt gerealiseerd	Het is de onderzoekers gebleken dat een oplossing is voorzien en wordt gerealiseerd maar realisatie wordt niet binnen 12-18 maanden verwacht	Het is de onderzoekers gebleken dat een oplossing is voorzien en binnen 12-18 maanden verwacht te worden gerealiseerd	De oorzaak van het knelpunt is (nagenoeg) opgelost

Opmerking bij de legenda: de kwalificaties betreffen een inschatting. Tussenvormen, bijvoorbeeld '1/8', '3/8' en '5/8' kunnen ook voorkomen.

---

[109] Interviews; Notitie Voortgang interactie en dienstverlening Belastingdienst, 14-04-2020. Bijlage 4: stand van zaken op hoofdlijnen ontwikkelopgave interactiestrategie

[110] Notitie van kostenpost naar Visitekaartje (1 feb 2019)

[111] Notitie voortgang interactie en dienstverlening Belastingdienst

Knelpunt	Illustraties	Oorzaken (geclusterd)	Oplossingen waaraan wordt gewerkt	Termijn waarbinnen lopende oplossingen gereed zijn (indicatief)
1: Het (kunnen) voldoen aan plichten en/of uitoefenen van rechten vergt voor burgers soms nog een te grote inspanning	▶ Burgers kunnen drempels ervaren in het vinden van begrijpelijke informatie over regels en de wijze waarop deze moeten worden toegepast op de eigen situatie ▶ Aangifteprocessen kunnen ondanks de stappen die op dit vlak al zijn gezet toch nog een flinke inspanning opleveren ▶ Burgers kunnen drempels ervaren in het voorkomen en herstellen van fouten	▶ Het perspectief en belang van de (individuele) burger zijn niet altijd het vertrekpunt ▶ Digitalisering ontoereikend: Ontbreken dashboards & digitale procesoplossingen ▶ De fiscale wet- en regelgeving zijn complex	▶ Verbeteren uitvoeringstoetsen / betrekken gedragswetenschappers en externe partijen, bijvoorbeeld verzekeraars ▶ Verbeteren digitalisering processen ▶ Ontwikkelen generiek portaal ('Visitekaartje')	
2: De doorlooptijd van een aantal processen, bijvoorbeeld bezwaar en beroep, kan lang zijn, terwijl statusinformatie beperkt inzichtelijk is	▶ Doorlooptijd verwerking aangifte Schenk- en erfbelasting blijft aandachtspunt ▶ Doorlooptijd verwerking bezwaar en beroep blijft aandachtspunt	▶ Processen zijn niet geoptimaliseerd ▶ Digitalisering ontoereikend: Ontbreken selfservice mogelijkheden & digitale procesoplossingen ▶ Er is onvoldoende menskracht, kennis en/of vakmanschap (al dan niet ontstaan door bezuiniging)	▶ Opvoeren van de menskracht of technologische capaciteit ▶ Digitaliseren (enkele) processen ▶ Ontwikkelen generiek portaal ('Visitekaartje')	
3: De toegankelijkheid en de kwaliteit van contactkanalen is niet altijd op niveau en consistent	▶ Het interactiepalet voorziet qua digitale kanalen nog niet goed in de behoeften van burgers ▶ In het interactiepalet is de beschikbaarheid van fysieke kanalen sterk verminderd ▶ De toegankelijkheid van contactkanalen is niet altijd op niveau ▶ De kwaliteit van contactkanalen is niet altijd op niveau en/of consistent	▶ Er is onvoldoende menskracht, kennis en/of vakmanschap (door bezuiniging en/of verloop) ▶ Processen zijn niet geoptimaliseerd (o.a. integratie 1e/2e lijn) ▶ Digitalisering is ontoereikend: Ontbreken (digitale) kanalen ▶ (Andere) externe juridische en/of beleidsoorzaken	▶ Vergroten capaciteit ('Visitekaartje') ▶ Optimaliseren (enkele) processen (o.a. call me back) ▶ Ontwikkelen generiek portaal ('Visitekaartje'/ selfservice) ▶ Trainingsprogramma's informanten BelTel	
4: Er wordt nog niet altijd volop rekening gehouden met burgers met beperkte zelfredzaamheid	▶ Er wordt voor bepaalde groepen onvoldoende rekening gehouden met life events ▶ (Complexiteit) taalgebruik, keuzemenu's, inlog/ machtigingsmogelijkheden	▶ Het perspectief en belang van de (individuele) burger zijn niet altijd het vertrekpunt (focus op fiscaliteit, massale processen) ▶ Privacywetgeving, juridische vereisten aan communicatie	▶ Doorontwikkeling Huba (ism maatschappelijk veld) ▶ Intensivering checks op taalgebruik in communicatie	
5: De houding en toon van de Belastingdienst kunnen als wantrouwend, eisend en/of weinig empathisch worden ervaren	▶ Zakelijke opstelling bij ingrijpende levensgebeurtenissen; gepercipieerde eerlijkheid (toepassing) van regels en procedures; formele, strenge toon	▶ Perspectief van de (individuele) burger niet altijd het vertrekpunt ▶ Juridische vereisten aan communicatie ▶ Digitalisering is ontoereikend (gebrekkige flexibiliteit 'systeembrieven') ▶ Vakmanschap deel informanten BelTel onvoldoende	▶ initiatief in voorbereiding om alle berichten onder centrale regie te brengen en te screenen op empathische toon, begrijpelijkheid, handelingsperspectief en toegesneden boodschap ▶ Training BelTel informanten	

5.3.2 Introductie

Een belangrijk kenmerk van de doelgroep 'burgers' is de grote diversiteit in termen van taalbeheersing, digitale vaardigheden, financiële kwetsbaarheid en houding ten aanzien van de Belastingdienst.

Het overgrote deel van de burgers is (digitaal) vaardig om zaken te regelen met de uitvoeringsinstanties als de Belastingdienst. Voor deze burgers is hulp via de website of via het klantcontactcentrum vaak al voldoende om vragen te beantwoorden. Circa 20% van de burgers geldt (al dan niet tijdelijk) als 'niet-zelfredzaam' wat in absolute zin om grote aantallen gaat[112].

Behoeften burgers[113]

Ondanks de diversiteit binnen de groep burgers, leverde eerder onderzoek een aantal algemene inzichten op ten aanzien van behoeften en verwachtingen van deze groep.

Burgers hebben behoefte aan een bestendig stelsel van fiscale regels dat niet ingewikkeld en goed te begrijpen is. Burgers hebben graag mogelijkheden om fiscale regels toe te passen op de eigen situatie, zoals rekentools waarin men de eigen situatie kan invullen en de fiscale gevolgen ervan kan zien.

Via hulp en feedback verzekeren burgers zich er graag van dat men zaken foutloos ingevuld heeft. Om de kans op fouten te verkleinen, willen burgers liefst zelf zo min mogelijk gegevens hoeven te verstrekken. Bij vragen verwachten burgers fiscaal juiste én volledige antwoorden.

Van de Belastingdienst wordt verwacht dat voldoende foutloos wordt gewerkt en dat fouten snel worden opgelost. Burgers hebben behoefte aan duidelijkheid over te verwachten afhandeltermijnen van aangiften, klachten en bezwaren.

Burgers verwachten dat de Belastingdienst de digitale ontwikkelingen in de maatschappij blijft volgen zonder daarbij voorop te lopen. Ondanks de voordelen die digitalisering biedt, zullen er groepen burgers blijven bestaan die interacties met de dienst op niet-digitale wijze willen kunnen uitvoeren. Digitale dienstverlening moet robuust en qua veiligheid en privacy in orde zijn. Zaken die elders gewoon zijn, zoals elektronisch betalen of *track & trace* van aangiften of bezwaren, zien ze graag verwezenlijkt en de eigen persoonlijke gegevens moeten goed vindbaar zijn.

Burgers willen geen al te grote afstand tot de Belastingdienst ervaren en hechten belang aan goede contactkwaliteit, waarbij empathisch vermogen gewenst is. Burgers verwachten dat de Belastingdienst inziet dat er door de complexiteit af en toe een fout wordt gemaakt bij aangiftes of aanvragen. Men verwacht in die gevallen dat de menselijke maat wordt gehanteerd en dat de Belastingdienst coulant is.

In specifieke gevallen, bijvoorbeeld bij ingrijpende levensgebeurtenissen, verwachten burgers maatwerkoplossingen. Men verwacht ook dat rekening wordt gehouden met (andere) doelgroepen die een specifieke benadering nodig hebben, zoals ouderen en digibeten.

Organisatie dienstverlening aan burgers vanuit de Belastingdienst

De directie Particulieren is verantwoordelijk voor de fiscale behandeling van ruim acht miljoen reguliere belastingplichtigen, buitenlandse belastingplichtigen, grensarbeiders en werknemers van internationale organisaties en diplomaten[114] en speelt daarmee een belangrijke rol in de dienstverlening aan burgers. De uitvoering van dienstverlening verloopt voor een belangrijk deel via de kanalen van Klantinteractie & -Services

---

[112] 14 feb 2020: Werk aan uitvoering (Fase 1, Probleemanalyse); Fase 2: Een toekomstbestendige en wendbare uitvoering versie 0.95 (Fase 2, handelingsperspectieven), ABD TopConsult, 23 juni 2020

[113] Gebaseerd op EY analyse / Customer Journey IB /Customer Journey Toeslagen/ Belastingdienst Beeldvormingsmonitor Stakeholder Reputation Insights, Motivaction 2016

[114] De fiscale behandeling van zeer vermogenden, personen met een vermogen dat in de regel de omvang van Euro 40M overstijgt, valt onder verantwoordelijkheid van de directie Grote Ondernemingen en wordt later in dit rapport behandeld.

(bijvoorbeeld de Belasting Telefoon, Mijn Belastingdienst en andere websites) en CAP (productie en verzending van brieven en realisatie van andere massale processen).

Inkomensheffing, motorrijtuigenbelasting en de Schenk- en erfbelasting zijn vanuit het perspectief van deze doelgroep de belangrijkste belastingmiddelen.

Uitgangspunten in de dienstverlening aan burgers door de directie Particulieren zijn[115]:

- Om iedere belastingplichtige de aandacht te geven die deze verdient, met passende interactie;
- Dat het merendeel van de belastingplichtigen bekwaam of onbewust onbekwaam is en dat op de kleine groep die bewust onbekwaam handelt passende interactie wordt toegepast middels handhaving;
- Dat preventief handelen de voorkeur heeft boven repressief handelen (wel levert repressief handelen een bevestigend beeld in de samenleving, namelijk dat fraudeurs worden aangepakt);
- Dat het zo gemakkelijk mogelijk moet worden gemaakt om verschuldigde belasting af te dragen.

Kenmerkend voor de dienstverlening aan particulieren zijn de grote volumes. Van alle gesprekken gevoerd bij de BelastingTelefoon is Particulieren de grootste categorie[116].

5.3.3 Dienstverlening aan burgers: sterkten

De Belastingdienst heeft de afgelopen jaren veel bereikt in het omgaan met de massaliteit van de processen in de dienstverlening aan burgers. Een belangrijk deel van de dienstverlening verloopt zonder al te grote problemen en veel processen zijn goed op orde. Zo wordt 100% van de aanslagen inkomstenbelasting binnen de garantietermijn opgelegd[117].

Steeds minder burgers hoeven hulp te vragen bij het doen van de aangifte. Het percentage particulieren dat belastingzaken 'eenvoudig af te handelen' vindt, is gestegen van 26% in 2011 naar 40% in 2019[118].

De introductie van de Vooringevulde Aangifte (VIA) in 2010 heeft sterk aan deze ontwikkeling bijgedragen en wordt als zeer positief beoordeeld. Qua digitalisering heeft de Belastingdienst de afgelopen jaren een transitie doorgemaakt waardoor 99% van de belastingplichtige particulieren digitaal aangifte doet[119]. Via massale processen verzorgt de Belastingdienst de gehele afhandeling van de aangifte. Daartoe worden volledig geautomatiseerd gegevens verzameld (inkomensgegevens, bankgegevens, gegevens eigen woning etc.), 8 miljoen uitnodigingen verstuurd, aangiftes verwerkt en voorlopige en definitieve aanslagen verstuurd. Het gemak waarmee kan worden voldaan aan verplichtingen is toegenomen terwijl de onzekerheid over eventuele fouten afnam[120]. Door koppeling van databronnen zijn de voorbereiding van de aangiftes en de controles achteraf vereenvoudigd, wat óók de organisatie van de Belastingdienst ontlast.

In lijn met het toenemend belang dat de maatschappij hieraan hecht, heeft de Belastingdienst ook succesvol ingezet op het toesnijden van dienstverlening op burgers die al dan niet door tijdelijke omstandigheden een verminderd doenvermogen hebben. Samenwerking met het maatschappelijk veld speelt hierin een belangrijke rol. Door samenwerking met de Koninklijke Bibliotheek en lokale bibliotheken kunnen mensen op een laagdrempelige manier en in de buurt ondersteuning krijgen bij het digitaal regelen van belasting- en toeslagzaken. Ook is er samenwerking met bijvoorbeeld FNV, CNV en vrijwilligersorganisaties voor hulp bij aangiftes (HUBA)[121] (zie ook het hoofdstuk Intermediairs). De Stella teams zijn een noodvoorziening voor het behandelen van complexe casuïstiek, bijvoorbeeld als er sprake is van schrijnende omstandigheden waarbij acute hulp of ondersteuning op maat noodzakelijk is en waarbij verschillende dienstonderdelen betrokken zijn.

---

115 Jaarcontract Particulieren 2018

116 Jaarplan Belastingdienst 2020

117 Jaarplan Belastingdienst 2020

118 Fiscale Monitor 2019; in de doelgroep MKB is overigens een vergelijkbare trend zichtbaar

119 Jaarplan Belastingdienst 2019

120 Rapport perceptie en Beleving VIA

121 Strategie interactie Belastingdienst met burgers, bedrijven en hun intermediairs - Deeluitwerking van de Uitvoerings- en Toezichtsstrategie Belastingdienst, 1Juni 2018; Schriftelijke feedback n.a.v. validatie concept rapportage Communicatie

Naast de toegevoegde waarde voor de burger versterkt deze aanpak het lerend vermogen van de organisatie: Systematische analyse van de maatwerkgevallen kan gebruikt worden ter verbetering van de hoofdprocessen, voor de instructie van de eerstelijns dienstverlening en voor feedback richting de ministeries[122].

5.3.4 Knelpunten in de dienstverlening aan burgers

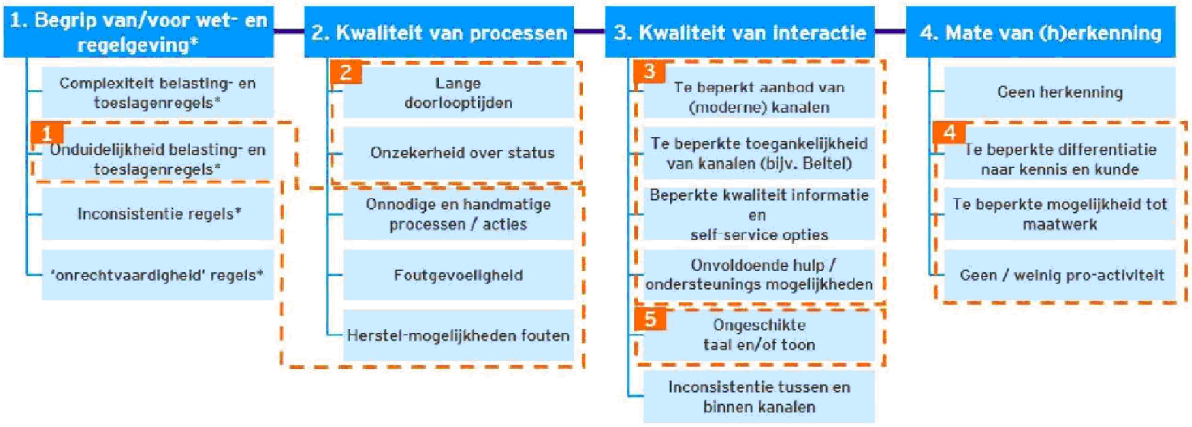
Ondanks de positieve bijdrage van dienstverleningsconcepten als de VIA, kent de dienstverlening van de Belastingdienst aan burgers ook nog knelpunten.

Op basis van een documentstudie zijn knelpunten 'bottom-up' geïnventariseerd. De knelpunten zijn nader geduid aan de hand van een analyse- en evaluatiekader[123]. Aan de hand van dit kader is de impact van knelpunten globaal bepaald: ten eerste de impact op burgers, ten tweede de maatschappelijke impact en ten derde de impact op de Belastingdienst zelf. De gemaakte inschatting is getoetst in interviews met relevante betrokkenen binnen de Belastingdienst.

In de dienstverlening aan burgers hebben vijf (clusters van) knelpunten de meeste impact.

1. Het (kunnen) voldoen aan plichten en/of uitoefenen van rechten vergt voor burgers soms nog een te grote inspanning;
2. De doorlooptijd van een aantal processen, bijvoorbeeld bezwaar en beroep, kan lang zijn, terwijl statusinformatie beperkt inzichtelijk is;
3. De toegankelijkheid en de kwaliteit van contactkanalen zijn niet altijd op niveau en consistent;
4. Er wordt nog niet altijd volop rekening gehouden met burgers met beperkte zelfredzaamheid;
5. De houding en toon van de Belastingdienst kunnen als wantrouwend, eisend en/of weinig empathisch worden ervaren;

De vijf hoofdknelpunten voor burgers worden in de hiernavolgende paragrafen belicht en hangen als volgt samen met het algemene knelpuntenraamwerk:



[122] Eindrapport Werk aan Uitvoering fase 2, versie 0.95, ABD TopConsult, 23 juni 2020

[123] Zie hoofdstuk 2

5.3.4.1 Het (kunnen) voldoen aan plichten en/of uitoefenen van rechten vergt voor burgers soms nog een te grote inspanning

De Belastingdienst streeft er in de dienstverlening naar het burgers en bedrijven zo eenvoudig mogelijk te maken om aan plichten te voldoen en rechten uit te oefenen. Zoals uit het succes van de VIA blijkt, zijn op dit vlak ook flinke stappen gezet (zie inleiding).

Het (kunnen) voldoen aan plichten en/of uitoefenen van rechten vergt voor burgers soms echter toch nog een te grote inspanning. Ten eerste kunnen burgers ervaren dat het moeilijk is begrijpelijke informatie over regels te vinden en over de wijze waarop deze moet worden toegepast op de eigen situatie. Ten tweede kunnen aangifteprocessen ondanks de verbeteringen die zijn gerealiseerd toch nog een flinke inspanning vergen. Tot slot kunnen burgers moeite hebben fouten te voorkomen en te herstellen.

Burgers kunnen drempels ervaren in het vinden van begrijpelijke informatie over regels en de wijze waarop deze moeten worden toegepast op de eigen situatie

Het aanbod aan informatie over (complexe) wet/regelgeving en de wijze waarop daaraan te voldoen is moeilijk toegankelijk. Burgers zijn niet altijd op de hoogte van (nieuwe) regels en/of de uitleg ervan wordt niet altijd begrepen[124]. Hetzelfde geldt voor rekenvoorbeelden en berekeningen die als toelichting bij besluiten dienen[125]. Hierop zijn de afgelopen jaren wel verbeterinitiatieven in gang gezet.

Burgers kunnen ervaren dat ze zich teveel moeten inspannen om de te ondernemen acties voor aangiften en andere processen te doorgronden.

Zo zijn er nog onduidelijkheden in het proces rond inkomstenbelasting[126]. Voor burgers die actief zijn in de deel- en kluseconomie blijkt het bijvoorbeeld niet eenvoudig om inkomsten uit de tijdelijke verhuur van een eigen woning fiscaal juist te verantwoorden. Er zijn hiervoor namelijk verschillende mogelijkheden waaronder 'verantwoording via de inkomensheffing', 'via winst uit een onderneming', 'via box 3' en 'via de eigen woning'. Tot slot kan het als 'Omzetbelasting' worden behandeld. Voor deze groep is de aangifte ook ingewikkeld als men bijvoorbeeld vervoersdiensten aanbiedt en levert[127]. Dergelijke complexiteit is als aandachtspunt voor de komende kabinetsformatie aangekaart richting de Tweede Kamer[128].

Een ander voorbeeld is dat vaak onbekend is hoe en waar men aangifte Schenkbelasting moet doen. Zo verwachten veel mensen dat schenken bij de aangifte inkomstenbelasting aan de orde wordt gesteld[129].

Tot slot ervaren burgers dat zij uitvoerig op hun plichten gewezen worden, maar minder op hun rechten. De Belastingdienst zou burgers goed weten te vinden wanneer men moet betalen maar ze er niet voldoende op wijzen wanneer zij iets terug kunnen krijgen[130]. Het is bij burgers nog niet algemeen bekend dat de Belastingdienst per jaar ruim 600.000 burgers middels een brief attendeert op de mogelijkheid om aangifte te doen, in gevallen waarbij de Belastingdienst het plausibel acht dat een teruggave te verwachten is.

Aangifteprocessen kunnen ondanks de verbeteringen die zijn gerealiseerd toch nog een flinke inspanning opleveren

In de aangifte inkomstenbelasting zijn grote stappen gezet om de dienstverlening te verbeteren, toch kan deze aangifte nog behoorlijk bewerkelijk zijn. In enkele veelvoorkomende situaties moeten burgers op verschillende plekken informatie bijhouden of verzamelen en deze handmatig met de Belastingdienst delen. Niet vooraf

---

[124] Customer Journey Inkomstenbelasting Knelpuntenkaart (2015). Schenkbelasting (2019).

[125] Customer Journey Inkomstenbelasting Knelpuntenkaart (2015)

[126] Customer journey van de aangifte inkomstenbelasting

[127] Jaarplan Belastingdienst 2020

[128] Interviews; document: Bouwstenen voor een beter belastingstelsel: 6. Belasten van vermogen (mei 2020)

[129] Deelrapportage 1 van kwalitatief onderzoek naar de kennis, attitude en het gedrag t.a.v. Schenkbelasting, Blauw (2019)

[130] Customer journey van de aangifte inkomstenbelasting (2015)

1880710 00512

ingevulde aftrekposten als giften of medische kosten kunnen veel input van de burger vragen en vergen daarnaast parate kennis van regels die de burger niet altijd heeft.

Het aangeven van de Schenk- en erfbelasting vergt het doorlopen van processen die deels op papier verlopen en veel handmatige inspanning vergen. Het verkrijgen van toegang tot de gegevens van de overledene voor degene die de nalatenschap afwikkelt levert eveneens problemen op.

Bij de autobelasting bestaat een ander knelpunt. Elke leaserijder die kiest voor puur zakelijk gebruik van het voertuig dient in het kader van de bijtellingsregeling een getailleerde kilometerregistratie bij te houden. De kilometerregistratie wordt als omslachtig, tijdrovend en praktisch lastig uitvoerbaar ervaren[131].

Burgers kunnen drempels ervaren in het voorkomen en herstellen van fouten

Er wordt onvoldoende rekening gehouden met de mogelijkheid dat de burger fouten maakt. Het is lastig fouten te herstellen en kleine fouten leiden tot langdurige herstelprocessen en problemen. Wanneer burgers door een fout in de aangifte in het correctieproces terecht komen, leidt dit tot onduidelijkheid en problemen[132]. Burgers begrijpen daarnaast de procedures rondom het indienen van bezwaar niet altijd. Zo is er het hardnekkige misverstand dat bezwaar ook automatisch uitstel van betaling geeft, terwijl dit apart moet worden aangevraagd. Ook zijn er burgers die een klachtenprocedure opstarten in plaats van een bezwaarprocedure[133].

Wijze waarop dit knelpunt impact heeft op burgers, de maatschappij en/of de Belastingdienst zelf

Het moeten leveren van een grote inspanning om te (kunnen) voldoen aan plichten en/of uitoefenen van rechten heeft op verschillende manieren impact, om te beginnen omdat het een juiste aangifte in de weg kan staan. Daarnaast levert deze last voor de burger tijdverlies en irritatie op, in bepaalde gevallen (bijna) dagelijks zoals bij de kilometerregistratie voor bijtelling.

Dat de Belastingdienst administratieve lasten bij de burger neerlegt terwijl de indruk bestaat dat dat (bijvoorbeeld via digitalisering of een proactieve houding) vermijdbaar is, kan de goodwill verminderen. Dit laatste is zeker het geval als burgers niet in gelijke mate worden geholpen hun recht te halen als hun plichten na te komen.

Tot slot is het helder overbrengen van complexe wet- en regelgeving aan burgers essentieel voor het vermijden van overbelasting van de organisatie van de Belastingdienst. Het is beter om vragen, verzoeken en klachten te voorkomen dan ze op te moeten lossen[134]. Dat de burger zelf zaken moet uitzoeken en aanleveren levert veel vragen en klachten op wat de contactkanalen belast en (andere) operationele (herstel)capaciteit vergt. In het eerste kwartaal van 2020 ging 53% van alle klachten over belastingen over de zorgvuldigheid en 23% over de informatieverstrekking[135].

Oorzaken en oplossingen waaraan wordt gewerkt

Oorzaken voor dit knelpunt liggen ten eerste in de complexiteit van wet- en regelgeving en de wijze waarop daarover wordt gecommuniceerd, ten tweede wordt in de dienstverlening niet altijd het perspectief en belang van de burger als vertrekpunt genomen en tot slot ontbreken nog digitale oplossingen om de dienstverlening te ondersteunen.

---

131 Interviews; Evaluatie van onderzoek Proof of Concept digitale samenwerkingsomgeving, Uitgevoerd door Ferro (2019)

132 Customer Journey Inkomstenbelasting (2015)

133 Customer Journey van de aangifte Inkomstenbelasting

134 Jaarcontract Particulieren 2018

135 Analyse klachtbehandeling Belastingdienst maart 2020

Wet en regelgeving zijn complex en er wordt onvoldoende rekening gehouden met de begrijpelijkheid van nieuwe wet- en regelgeving

De complexiteit van de fiscale wet- en regelgeving is groot. Voor specifieke groepen en situaties worden dikwijls aanvullende mogelijkheden en uitzonderingen gecreëerd wat het stelsel van wet- en regelgeving ingewikkeld en veranderlijk maakt. Dit leidt voor burgers tot extra uitzoekwerk en levert de Belastingdienst leidt veel vragen op. De wetgever houdt onvoldoende rekening met de begrijpelijkheid van nieuwe wet- en regelgeving voor burgers. Bij het implementeren van nieuwe wetten/regels wordt gefragmenteerd met burgers gesproken. Bij grote wijzigingen gebeurt dit wel, zoals bij IH2001, maar dit is niet in alle situaties het geval.

Illustratief is de grote hoeveelheid moeilijk te doorgronden aftrekposten voor de inkomstenbelasting. Om dit af te vangen worden aftrekposten automatisch weergegeven in de VIA maar de toepassing ervan kan nog enig uitzoekwerk vergen[136].

Om processen voor de burger te versimpelen doet de Belastingdienst suggesties voor de herziening van regelgeving, onder meer op basis van gesprekken die zij voert met externe partijen. Zo heeft de Belastingdienst samen met verzekeraars input geleverd voor de vereenvoudiging van fiscale wet- en regelgeving rond de kapitaalverzekering voor de eigen woning, die vervolgens sterk werd vereenvoudigd[137].

Het perspectief en belang van de individuele burger zijn niet altijd het vertrekpunt in de dienstverlening

'De burger' wordt te sterk als een homogene groep gezien, waardoor de behoeften van specifieke groepen burgers buiten beeld blijven[138]. Dit uit zich bijvoorbeeld doordat aan iedereen dezelfde informatie en daardoor al snel teveel informatie wordt gepresenteerd. Bij de inkomstenbelasting wordt iedereen bijvoorbeeld met dezelfde informatie over zeer specifieke uitzonderingssituaties geconfronteerd. Dit vermindert de toegankelijkheid[139].

De begrijpelijkheid van de informatievoorziening vanuit het perspectief van de burger kan op gespannen voet staan met de juridisch vereiste compleetheid en correctheid van informatie. Communicatie over wet- en regelgeving wordt van oudsher dan ook eerder vanuit de fiscaliteit ingestoken dan vanuit een visie op de effectiviteit van communicatie[140]. Wanneer wordt voorgesteld informatie te vereenvoudigen om deze begrijpelijker te maken, kan dit op weerstand van interne fiscalisten stuiten, omdat er aan (over)simplificatie juridische risico's kunnen kleven. Juristen en specialisten op het gebied van dienstverlening treden nu wel steeds vaker in overleg om toegankelijkheid en juridische correctheid in elkaars verlengde te zien. Op verschillende plaatsen in de organisatie worden inzichten van gedragswetenschappers waar mogelijk toegepast in de ontwikkeling van nieuwe processen en beleidsbesluiten. Daarnaast worden waar mogelijk communicatieadviseurs betrokken die goed beeld hebben van hoe specifieke doelgroepen kunnen worden bereikt en geïnformeerd. Het communicatiebeleid en de merkgids van de Belastingdienst fungeren bij begrijpelijke en consistente communicatie als leidraad[141] (zie hoofdstuk 4).

De Belastingdienst heeft daarnaast onderzocht of de werklast van de burger kan worden verkleind door de belastingaangifte om te draaien. In plaats van 'uw aangifte staat klaar', was er een plan om alleen nog 'uw afrekening staat klaar' te communiceren. De burger hoeft dan alleen actie te ondernemen als er iets niet klopt. De voorlopige conclusie was dat hieraan teveel juridische haken en ogen kleven, omdat de verantwoordelijkheid voor de juistheid van de aangifte te sterk bij de Belastingdienst komt te liggen[142].

Om burgers beter en proactief op hun rechten te wijzen, is de Geldteruggaafbrief in het leven geroepen. Deze brief wordt verstuurd aan burgers die volgens de Belastingdienst mogelijk recht op teruggave van (een deel van) de inkomstenbelasting hebben maar dat via een aangifte nog moeten claimen.

---

136 Toelichting Particulieren

137 Interviews

138 Medewerkerssessies. Interviews

139 Deskresarch Customer journey MKB december 2017 - Customer Journey Inkomstenbelasting Knelpuntenkaart (2015)

140 Interviews

141 Belastingdienst Merkgids 2020. Notitie Communicatiebeleid Belastingdienst, 2018.

142 Interviews

Ontbreken van digitale procesoplossingen en selfservice mogelijkheden

Binnen de bestaande architectuur en infrastructuur van de Belastingdienst is het uitwisselen van data en informatie complex, bijvoorbeeld doordat het koppelingen tussen verouderde systemen vergt. Zo komt het bedrag van een aanslag bijvoorbeeld uit het ene systeem en het rentebedrag uit het andere wat koppeling vereist om informatie goed te kunnen presenteren. Het is om dezelfde reden bijvoorbeeld ook moeilijk om een volwaardig en eenduidig klantbeeld te verkrijgen en een goede basis te leggen voor selfservice functionaliteit [143].

De Belastingdienst biedt burgers en bedrijven nu circa 10.000 webpagina's en 300 formulieren aan, soms via verschillende portalen waarvoor apart moet worden ingelogd. Technologisch bestaat het landschap uit silo's waarin dezelfde functionaliteit meervoudig is gerealiseerd met maatwerkoplossingen in verschillende technologieën die beheerd worden door verschillende organisaties, wat de wendbaarheid beperkt.

In een aantal klantreizen rond aangifteprocessen is de dienstverlening niet op niveau omdat ze niet of onvoldoende zijn geautomatiseerd/gedigitaliseerd, dit betreft bijvoorbeeld de erfbelasting, de kilometerregistratie en de inkomstenbelasting buitenland (M-biljet). Bij Schenk- en erfbelasting heeft de burger bijvoorbeeld te maken met papieren formulieren en met digitale formulieren die niet gekoppeld zijn aan de systemen van de Belastingdienst. Doordat informatie handmatig in het behandelsysteem moet worden ingevoerd wordt het proces vertraagd[144]. Binnen de Belastingdienst wordt gewerkt aan het elimineren van dergelijke handmatige processen maar dit zal niet binnen een jaar gerealiseerd zijn.

5.3.4.2 De doorlooptijd van een aantal processen, bijvoorbeeld bezwaar en beroep, kan lang zijn, terwijl statusinformatie beperkt inzichtelijk is

Burgers willen op het gebied van financiële zaken weten waar ze aan toe zijn. Ze willen niet te lang wachten op duidelijkheid over de juistheid of hoogte van een aanslag.

Het proces waar burgers het meest mee te maken hebben is de afwikkeling van de jaarlijkse aangifte inkomstenbelasting. Deze kent in het algemeen een korte doorlooptijd. Na het beëindigen van de aangifteperiode over 2019 hadden circa 5 miljoen burgers een antwoord ontvangen. De dienstverlening van de Belastingdienst kent echter ook processen voor burgers waarvan de doorlooptijd wél lang kan zijn. Dit is het geval bij de afhandeling van de Schenk- en erfbelasting en bij de afwikkeling van bezwaar en beroep. Hier komt bij dat een gebrek aan informatie over de status van de afhandeling tot onzekerheid kan leiden.

Doorlooptijd verwerking aangifte Schenk- en erfbelasting blijft aandacht verdienen

De afgelopen jaren is veel aandacht uitgegaan naar de lange doorlooptijd van de afwikkeling van Schenk- en erfbelasting. Doordat extra mensen zijn ingezet, worden de achterstanden ingelopen. Om deze niet weer op te laten lopen lijkt de nu beschikbare capaciteit voorlopig nodig te blijven. In geval van overlijden kan ook het verwerken van een overlijdensbericht lang duren. Dit leidt er in extreme gevallen toe dat enige tijd na het overlijden nog post aan de overledene wordt geadresseerd[145].

Doorlooptijd verwerking bezwaar en beroep blijft een knelpunt

Burgers ervaren de afwikkeling van beroep- en bezwaarschriften als traag. Dit is al enkele jaren een knelpunt in de dienstverlening van de Belastingdienst. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) stelt dat bezwaarschriften in principe binnen zes weken behandeld moeten worden. In 2019 werd 73% van de bezwaren binnen zes weken

---

[143] Zie ook hoofdstuk 6

[144] Interviews, medewerkerssessies

[145] Analyse klachtenbehandeling 2019 - Bijlage leersignalen

afgehandeld terwijl 90% als norm geldt[146]. In 2016, '17 en '18 werden percentages van 81%, 88% en 78% gerealiseerd[147].

Statusinformatie over de behandeling van aangifte, bezwaar of klacht is niet digitaal in te zien.

Er zijn voor burgers geen goede selfservice voorzieningen (bijvoorbeeld portals of apps) om de status van aangiften, bezwaren of klachten in te zien. Om statusinformatie te verkrijgen zijn Burgers hierdoor in de regel aangewezen op de BelastingTelefoon.

Wijze waarop dit knelpunt impact heeft op burgers, de maatschappij en/of de Belastingdienst zelf

Lange wachttijden en onduidelijkheid over de status van aangiften, aanvragen of bezwaren maken burgers onzeker. In sommige gevallen betreft het processen die om potentieel grote bedragen of gevoelige kwesties gaan zoals het geval kan zijn bij Schenk- en erfbelasting[148].

Specifiek voor processen van bezwaar en beroep geldt dat al enkele jaren veel aandacht is voor de ongewenst lange afhandeltijden. Bij bezwaar- en beroepsprocedures bestaat er bovendien het risico op verjaring waarmee belastinginkomsten op het spel staan. Het jaar in jaar uit overschrijden van wettelijke behandeltermijnen houdt een risico van reputatieschade in en daarmee een maatschappelijk risico.

Het knelpunt heeft tot slot operationele impact op de BelastingTelefoon. Een aanzienlijk deel van het aanbod voor de BelastingTelefoon betreft namelijk proces- en statusvragen. De lange doorlooptijden in combinatie met het ontbreken van via selfservice toegankelijke statusinformatie legt daarmee een aanzienlijk beslag op de capaciteit van de BelastingTelefoon[149].

Oorzaken en oplossingen waaraan wordt gewerkt

Zowel voor de verwerking van aangiften Schenk- en erfbelasting als voor de verwerking van bezwaar- en beroepsprocedures bij Schenk- en erfbelasting en andere processen (met name Inkomensheffing), gelden capaciteitstekorten en gebrekkige automatisering als belangrijkste (en gerelateerde) oorzaken van de lange doorlooptijden. Daarnaast is de kwaliteit van managementinformatie onvoldoende om goed te kunnen ingrijpen bij dreigende achterstanden.

Schenk en erfbelasting: capaciteitsproblemen tijdelijk opgelost, oplossingen vanuit automatisering in ontwikkeling

Sinds de constatering van achterstanden bij de Schenk- en erfbelasting eind 2017 wordt gewerkt aan het terugbrengen hiervan. Zowel de voorraad aangiften erfbelasting als de voorraad te digitaliseren papieren aangiften Schenkbelasting werden toen tijdelijk teruggebracht tot het reguliere niveau[150]. Voor beide processen zijn de capaciteitstekorten en achterstanden sindsdien echter nog niet structureel opgelost[151]. De

---

146 Onder meer halfjaarrapportages 17 t/m 23 en recentere rapportages daarna

147 Halfjaarrapportages Belastingdienst, 2e Voortgangsrapportage Belastingdienst 2019. Bij de tijdigheid van de behandeling van bezwaarschriften is het belangrijk om oog te hebben voor verschillen tussen de prestaties bij Belastingen, Douane en Toeslagen. Tot en met 2016 werd deze splitsing getoond in de halfjaarrapportages, waaruit bleek dat in dat jaar bij Belastingen 81% tijdig werd behandeld, terwijl dit 96% betrof voor de Douane en 83% voor Toeslagen.

148 23e Halfjaarrapportage Belastingdienst

149 Beantwoording Kamervragen lid Mulder 2018Z05574

150 23e halfjaarsrapportage Belastingdienst

151 Interviews

oplevering van een automatiseringssysteem dat de fricties moet oplossen, is uitgesteld tot 1 juli 2022[152]. Doordat deze oplevering is uitgesteld, maar de personeelsreductie die was ingecalculeerd op basis van de beoogde efficiencywinst wel al is gerealiseerd, is in 2020 sprake van een gemiddelde vaste bezetting die 83 fte lager ligt dan benodigd op basis van de werklastanalyse.

Om dit gat te vullen is dit jaar budget vrijgemaakt om gemiddeld 77 fte uitzendkrachten in te zetten. De verwachting is dat hiermee de voorraad langzaam kan worden afgebouwd. In de Voorjaarsnota van april 2020 is bovendien nu structureel €5 miljoen aanvullend budget voor de versterking van de keten Schenk- en erfbelasting vrijgemaakt. Dit zal ten eerste aan het wegwerken van achterstanden bijdragen, ten tweede aan de overbrugging tot een technologische oplossing beschikbaar is en tot slot aan de stabiliteit van het proces op lange termijn[153]. Voor Schenk- en erfbelasting is in 2020 daarnaast een verbetertraject gestart dat zich richt op o.a. het beter classificeren van de bezwaren, het inrichten van het vier-ogen principe en procesoptimalisatie[154].

Bezwaar IH en andere ketens: aanvullend budget beschikbaar gesteld voor structurele capaciteitsoplossing, ook automatisering is in ontwikkeling

De achterstanden bij de bezwaarbehandeling inkomensheffing worden op vergelijkbare wijze veroorzaakt door een tekort aan menskracht in combinatie met knelpunten in de ontwikkeling van automatisering. Om het capaciteitstekort op te vangen zijn momenteel mensen uit andere processen overgebracht om achterstanden weg te werken. Structurele uitbreiding van de capaciteit en versterking van het bezwaarproces worden de komende jaren echter ondersteund doordat in de Voorjaarsnota van april 2020 aanvullend budget voor de bezwaarketen beschikbaar is gesteld. Dit betreft een gezamenlijk budget voor Particulieren en MKB waar vergelijkbare problematiek speelt[155].

Door nieuwe automatiseringsoplossingen kan voor Inkomensheffing inmiddels wel beter worden gescand waar bezwaren over gaan. Hierdoor kunnen bezwaren beter worden gekanaliseerd. Eind 2020 en in de loop van 2021 verwacht de Belastingdienst vergelijkbare oplossingen voor andere ketens gereed te hebben[156].

Kwaliteit van management- en stuurinformatie is onvoldoende om pieken goed in te kunnen schatten

Voor deze processen vormt naast de beschikbaarheid van menskracht ook de inzet ervan een probleem. De kwaliteit van management- en stuurinformatie is onvoldoende om goed te kunnen sturen en tijdig te acteren op dreigende achterstanden[157]. Zo wordt bijvoorbeeld de verwachte hoeveelheid bezwaren niet altijd goed ingeschat. Uit het onderzoek is niet gebleken of dit op korte termijn wordt opgelost.

Statusinformatie is moeilijk te ontsluiten binnen de bestaande infrastructuur en nog niet gerealiseerd door beperkte IV-capaciteit

Voor burgers zijn er nog geen dashboards die selfservice ondersteunen en een goed overzicht van de eigen status en interacties met de Belastingdienst bieden. Met de realisatie hiervan is via het initiatief 'Generiek Portaal' wel een begin gemaakt, maar de ontwikkeling bevindt zich nog in de planningsfase en de voortgang loopt achter op de verwachting[158]. Zie hiervoor de toelichting op het initiatief 'Visitekaartje'

---

[152] Interviews; Kamerbrief 14 mei 2020: Voortgang ontwikkeling ICT-systeem Schenk- en erfbelasting (kenmerk 2020-0000091811)

[153] 1e Suppletore Begroting 2020

[154] Particulieren 1e Viermaandsrapportage 2020

[155] 1e Suppletore Begroting 2020

[156] Interviews

[157] 23e halfjaarsrapportage Belastingdienst

[158] Interviews; CONCEPT Memo 'Herijking strategie Generiek Portaal', 6 juni 2020

5.3.4.3 De toegankelijkheid en de kwaliteit van contactkanalen zijn niet altijd op niveau en consistent

De Belastingdienst streeft ernaar door goede dienstverlening onnodige interactie te voorkomen en vermindering van klachten, bezwaren en fouten te realiseren. Bereikbaarheid en behulpzaamheid via contactkanalen vormt de hoeksteen van de dienstverlening en er wordt veel in het werk gesteld om deze aspecten te verbeteren. Toch kunnen burgers nog niet altijd goed terecht bij de kanalen van hun voorkeur en is de kwaliteit van contactkanalen nog niet altijd op niveau en consistent.

Het interactiepalet voorziet qua digitale kanalen nog niet goed in de behoeften van burgers

Burgers verwachten dat de Belastingdienst de digitale ontwikkelingen in de maatschappij blijft volgen, zonder daarbij voorop te lopen. Zaken die elders gewoon zijn zien ze graag verwezenlijkt. De eigen persoonlijke gegevens moeten goed vindbaar zijn. Dit is nog niet het geval.

Met de Belastingdienst kan niet worden gechat, noch via menselijke interface, noch via bots. Ook via andere digitale kanalen zoals e-mail is de Belastingdienst niet of beperkt te bereiken, gedeeltelijk is dit een bewuste keuze[159]. Omdat ook selfservice mogelijkheden via portals nog niet aan de behoeften voldoen, eindigen proces- en statusvragen bij de BelastingTelefoon, waar 90% van het belverkeer dergelijke vragen betreft[160].

In het interactiepalet is de beschikbaarheid van fysieke kanalen (balies) sterk verminderd

Er is een groep burgers die voor de interactie met de Belastingdienst fysieke kanalen verkiest boven digitale kanalen of de telefoon. Het kan bijvoorbeeld mensen met een beperkte digitale vaardigheid betreffen. Fysieke kanalen hebben als voordeel dat zij geschikt zijn om meervoudige fiscale of sociale problematiek te signaleren die in telefoongesprekken vaak buiten beeld blijft.

De mogelijkheden voor fysieke interactie zijn de afgelopen jarensterk gereduceerd. Vanaf 2012 is het aantal kantoren met balies van de Belastingdienst teruggebracht van 43 naar 21[161]. Een baliebezoek kan nu alleen nog plaats vinden op afspraak en na een doorverwijzing van de BelastingTelefoon wat de toegankelijkheid beperkt. Het sluiten van fysieke loketten treft mensen met een verminderd doenvermogen als eerste[162].

De toegankelijkheid van contactkanalen is niet altijd op niveau

De toegankelijkheid van de websites, wordt niet door alle burgers als overzichtelijk ervaren. De structuur is niet altijd intuïtief, er moet meermaals worden doorgeklikt en de zoekfunctionaliteit is matig[163].

Over de bereikbaarheid van de BelastingTelefoon is veel te doen geweest[164]. Bereikbaarheid wordt door de Belastingdienst gedefinieerd als het aantal bellers dat wordt geholpen afgezet tegen het totaal aantal bellers[165]. Door menskracht toe te voegen is verbetering van de bereikbaarheid gerealiseerd van 76% in 2016

---

159 Strategie interactie Belastingdienst met burgers, bedrijven en hun intermediairs, Deeluitwerking van de Uitvoerings- en Toezichtsstrategie Belastingdienst, Juni 2018

160 Interviews, Beantwoording Kamervragen lid Mulder 2018Z05574

161 Kamervragen naar aanleiding van de 16e halfjaarsrapportage Belastingdienst (2015)

162 Interviews

163 Klanttevredenheidsrapportage 2019, KI&S

164 Aprilbrief 2018 – Bijlage Financiën (bijlage bij Kamerbrief beheerst Vernieuwen)

165 Beantwoording Kamervragen over de BelastingTelefoon, augustus 2018

tot 85,5% in 2019[166], al wordt de streefwaarde van 90% nog niet gehaald[167]. In de maanden januari tot april van 2020 was de bereikbaarheid 83,9%[168].

De toegankelijkheid staat vooral bij (soms onverwachte) pieken onder druk. De BelastingTelefoon kent nog geen of slechts beperkte 'call me now' en 'call me back' functionaliteit[169].

De gemiddelde wachttijd[170] en gespreksduur zijn tussen januari 2017 en december 2018 fors gestegen: de gemiddelde wachttijd van 87 naar 117 seconden, de gesprekstijd van 250 naar 275 seconden. In 2018 werden circa 10 miljoen gesprekken gevoerd, het oplopen van de gespreksduur had een grote impact op de vereiste capaciteit[171].

Tot slot ontbreekt op de algemene massale geschreven correspondentie een telefoonnummer, wat zeker voor minder redzame mensen een drempel opwerpt om informatie in te winnen (op dossiergebonden brieven staat wel het nummer behandelaar).

De kwaliteit van contactkanalen is niet altijd op niveau en/of consistent

Berichten van burgers worden op verschillende manieren vastgelegd en uitgezet bij behandelaars[172]. Het komt voor dat verschillende informanten verschillende antwoorden geven[173]. Zeker bij complexe of ongebruikelijke vragen kunnen antwoorden geheel of gedeeltelijk foutief zijn[174]. Deze kwaliteitsproblematiek heeft echter niet alleen betrekking op de informanten bij de BelastingTelefoon. Het komt te vaak voor dat terugbelverzoeken door andere afdelingen ('de tweede lijn') niet, foutief of te laat worden afgehandeld wat tot nieuwe hulpvragen bij de BelastingTelefoon leidt.

Wijze waarop dit knelpunt impact heeft op burgers, de maatschappij en/of de Belastingdienst zelf

Wanneer het aanbod, de toegankelijkheid en de kwaliteit van contactkanalen te wensen overlaat, belemmert dit belastingplichtigen en toeslaggerechtigden in het nakomen van verplichtingen en het uitoefenen van hun rechten. Het leidt ook tot irritatie en ontevredenheid. Idealiter doen burgers zoveel mogelijk zelf, echter moet ondersteuning beschikbaar zijn indien dat niet lukt.

De aanhoudende aandacht in de politiek en media voor de problematiek rond de BelastingTelefoon onderstreept ook de maatschappelijk impact van dit knelpunt. De juistheid en betrouwbaarheid van de informatie die burgers van de Belastingdienst ontvangen, levert een fundamentele bijdrage aan het vertrouwen van burgers in de Belastingdienst.

---

166 Halfjaarsrapportages Belastingdienst, Notitie Van kostenpost naar Visitekaartje (Februari 2019), Notitie Voortgang doorontwikkeling 1e en 2e plateau Visitekaartje (December 2019), 2016: 76%, 2017: 85%, 2018: 81%, 2019: 85,5%

167 Notitie Voortgang doorontwikkeling 1e en 2e plateau Visitekaartje (December 2019).

168 Eerste Voortgangsrapportage 2020.

169 Interviews

170 Met wachttijd wordt hier bedoeld: de tijd die klant tijdens het gesprek in de wachtstand staat, waarin de informant de voor het gesprek benodigde informatie achterhaalt.

171 BelastingTelefoon AHT (Average Handling Time)-onderzoek

172 Deskresarch Customer journey MKB december 2017 - Bijlage Herijking Investeringsagenda (2017), Deskresarch Customer journey MKB december 2017 - Customer Journey Inkomstenbelasting Knelpuntenkaart (2015), Deskresarch Customer journey MKB december 2017 - Rapport Oordeelsvorming in het Toezicht bij het MKB, Customer Journey ZZP voorjaar 2017

173 Reputatiemonitor Belastingdienst 2017

174 22e halfjaarsrapportage

Oorzaken en oplossingen waaraan wordt gewerkt

Door bezuinigingen in het verleden zijn fysieke locaties gesloten en capaciteitstekorten ontstaan die via extra middelen (gedeeltelijk) worden opgelost

Door verschillende bezuinigingsrondes zijn de afgelopen jaren fysieke locaties gesloten en veel ervaren medewerkers van de BelastingTelefoon vertrokken. Er is inmiddels meer budget om het capaciteitstekort bij de BelastingTelefoon op te lossen (zie toelichting op het initiatief 'Visitekaartje', hierboven). Problemen met betrekking tot huisvesting hebben gedurende de eerste helft van 2020 verhinderd dat deze budgettaire ruimte werd omgezet in operationele capaciteit. De Belastingdienst verwacht dat in de tweede helft van 2020 een aanvang kan worden gemaakt met de daadwerkelijke opschaling. Zoals aangekondigd in de Voorjaarsnota van april 2020, zijn er structureel middelen vrijgemaakt ter verbetering van de dienstverlening bij de Belastingtelefoon[175].

Door verloop en doorstroom is het moeilijk een consistent kwaliteitsniveau op te bouwen en/of te behouden

Werk op het gebied van klantcontact en klantenservice wordt binnen de Belastingdienst niet altijd als een taak met een hoge status gezien[176]. Het verloop is hoog, zowel door uitstroom als door doorstroom. In 2017 en 2018 betrof dit gemiddeld 48 fte per maand, terwijl de doelstelling een maximale uitstroom van 20 fte is. Dit, in combinatie met de relatief lange inwerktijd van informanten, maakt het moeilijk een consistent kwaliteits- en efficiencyniveau te bouwen en/of te behouden. Tot slot is het ziekteverzuim al jaren hoog, gemiddeld 10,5%, met pieken van 13% in de wintermaanden. De doelstelling is om dit percentage structureel terug te brengen tot 7 á 8%[177].

Door gefragmenteerde en verouderde systemen hebben contactmedewerkers geen volwaardig klantbeeld en duren gesprekken onnodig lang wat de kwaliteit en efficiency schaadt

Het goed uitvoeren van klantcontact valt of staat bij de informatie die informanten tot hun beschikking hebben. Informatie over de processen van de Belastingdienst en over de burger (bijv. statusinformatie en contacthistorie) is op dit moment gefragmenteerd: informanten bij de BelastingTelefoon werken met tussen de 18 en 25 verschillende applicaties en systemen. Hierdoor is het lastig om een compleet en actueel beeld van de burger op te roepen en focus te hebben op het gesprek. Uit een analyse van 30 gesprekken blijkt dat deze gemiddeld 80 seconden sneller zouden zijn afgehandeld als alle informatie op één scherm beschikbaar was geweest. Het moeten leren omgaan met de vele verschillende systemen en applicaties is een belangrijke veroorzaker van de lange inwerktijd van nieuwe medewerkers. Los van het aantal systemen is de snelheid ervan 'ver onder de maat': gemiddeld duurt het laden van pagina's 5 tot 8 seconden[178].

De koppeling tussen de BelastingTelefoon en de rest van de organisatie is nog niet goed genoeg

De kennis en/of bevoegdheden van eerstelijns informanten zijn niet altijd toereikend om burgers goed te kunnen helpen. De koppeling tussen de eerstelijns informanten en de rest van de organisatie waarnaar vragen worden doorgezet is echter niet goed genoeg. Zo worden terugbelverzoeken vanuit de achterliggende organisatie niet altijd uitgevoerd[179].

---

175 1e Suppletore Begroting 2020

176 Interviews

177 BelastingTelefoon AHT (Average Handling Time)-onderzoek

178 BelastingTelefoon AHT-onderzoek

179 Customer Journey Toeslagen

De oorzaak ligt ten eerste in de inrichting: De contactkanalen zijn nog onvoldoende als ketens ingericht wat het snel en goed schakelen tussen de voor- en achterkant van de organisatie bemoeilijkt. Het komt voor dat medewerkers binnen de Belastingdienst elkaar tegenspreken of dat terugbelverzoeken niet worden opgevolgd, wat de beeldvorming rond de BelastingTelefoon negatief beïnvloedt[180]. Fouten en tekortkomingen in de achterliggende organisatie worden vaak geassocieerd met de BelastingTelefoon, omdat daar het eerste contact heeft plaatsgevonden.

Ten tweede is de back-office onvoldoende ingericht op het goed afhandelen van klantcontact en is back-office personeel is ook niet getraind op het hebben van klantcontact[181]. Medewerkers in de back-office bellen niet graag met burgers, bijvoorbeeld uit angst voor nieuwe vragen of voor het moeten overbrengen van een moeilijke boodschap. Dit leidt ertoe dat er regelmatig voor gekozen wordt brieven te sturen in plaats van (terug) te bellen, wat voor zowel de burger als de Belastingdienst meer tijd en energie kost[182].

Om het beantwoorden van complexe, weinig gestelde vragen te verbeteren is binnen de Belastingtelefoon het afgelopen jaar de structuur gewijzigd. Kwaliteitsmetingen laten verbetering zien[183].

Digitale kanalen en/of de capaciteit om hierin verbeteringen te realiseren, schieten tekort

In de vorige paragraaf is belicht dat er nog een tekort is aan digitale procesoplossingen en selfservice mogelijkheden. Dit heeft invloed op het beroep dat wordt gedaan op de BelastingTelefoon en digitale ingangen. De IV-capaciteit die wordt vrijgemaakt om nieuwe kanalen te ontwikkelen is niet altijd voldoende om in het complexe IV-landschap snel voortgang te boeken, ondanks dat de Keten Interactie de op twee na grootste keten is wat beschikbare IV-dagen betreft. Een andere belemmering voor het realiseren van verbetering is dat er binnen Klantinteractie & -Services een tekort aan implementatiecapaciteit bestaat voor automatiseringsprojecten die wel gerealiseerd zijn[184].

Er zijn nog geen goede selfservice mogelijkheden om statusinformatie te verkrijgen. Om hierin in de toekomst te voorzien, en een actuele en gedeelde informatiepositie tussen burgers en de Belastingdienst te realiseren wordt vanaf 2020 gewerkt aan ontwikkeling van het Generiek Portaal[185]. Zoals bij de bespreking van het initiatief 'Visitekaartje' is aangegeven, is realisatie van het Generiek Portaal vertraagd.

(Kaderstellend) beleid, wetgeving en veiligheidsoverwegingen kunnen belemmerende factoren zijn in de ontwikkeling van kanalen

Bij de ontwikkeling van nieuwe digitale kanalen loopt de Belastingdienst tegen juridische of beleidsmatige restricties aan, bijvoorbeeld op het gebied van informatieveiligheid en bescherming van de privacy.

Zo is de Belastingdienst van mening dat e-mail zich moeilijk leent voor het stellen van goed gespecificeerde vragen[186]. Voor het gebruik van social media of Whatsapp als interactiekanaal zou een complicerende factor kunnen zijn dat de communicatie en gegevensuitwisseling mogelijk via servers buiten Nederland en/of de Europese Unie wordt afgewikkeld[187].

Privacy-gevoeligheid levert daarnaast restricties op voor doorverwijzingen naar maatschappelijke partners voor aanvullende ondersteuning. Burgers mag worden aangeraden een partnerorganisatie te contacteren, echter kunnen burgers niet proactief worden benaderd of 'warm' worden doorverbonden voor bijvoorbeeld

---

180 Kamervragen over de BelastingTelefoon, 2018

181 Interviews

182 Interviews

183 Input KI&S n.a.v. validatie conceptrapportage

184 Medewerkerssessies

185 Notitie Voortgang interactie en dienstverlening Belastingdienst, 14-04-2020. Bijlage 4: stand van zaken op hoofdlijnen ontwikkelopgave interactiestrategie

186 Input KI&S n.a.v. validatie conceptrapportage

187 Interviews

schuldhulp of taalondersteuning. Gegevens van belastingplichtigen mogen namelijk niet gedeeld worden. Het zelf moeten initiëren van contact kan voor kwetsbare burgers een barrière vormen.

Soms hebben burgers te hoge verwachtingen van kanalen

In enkele gevallen hebben burgers een te hooggespannen verwachting, namelijk dat wanneer de BelastingTelefoon wordt gebeld, een gesprek met een fiscaal expert volgt. Eerstelijns medewerkers zijn generalisten op MBO-3 niveau, met een interne opleiding wat belastingkennis betreft[188].

5.3.4.4 Er wordt nog niet altijd volop rekening gehouden met burgers met beperkte (zelf)redzaamheid

In hoofdstuk 3 zagen we dat de hedendaagse samenleving hoge eisen stelt aan de 'redzaamheid' van burgers. Zelfredzaamheid vraagt niet alleen het nodige denkvermogen, maar ook 'doenvermogen'[189]. Verwachtingen, behoeften en het doenvermogen van burgers stellen eisen aan de overheidsdienstverlening: begrijpelijkheid en dienstverlening via één loket, via digitale kanalen maar zo nodig ook met fysiek, persoonlijk contact[190], een proactieve houding waarbij burgers worden geattendeerd op zaken die relevant voor hen zijn[191] en ruimte voor maatwerk in dienstverlening.

De Belastingdienst heeft de ambitie om burgers, binnen de grenzen die een uitvoeringsorganisatie past, in staat te stellen op iedere gewenste manier zaken te doen, waar mogelijk gedigitaliseerd, eenvoudig en snel, zo nodig fysiek. Voor wie niet mee kan komen moet een vangnet bestaan en waar nodig maatwerk worden geboden. De Belastingdienst heeft (in samenwerking met het maatschappelijk veld) bijvoorbeeld Hulp bij aangifte (HUBA) initiatieven opgezet om de dienstverlening aan burgers met een beperkt doenvermogen te verbeteren. Desalniettemin leveren de communicatie en ondersteuning voor burgers met een (soms tijdelijk) beperkt denk- en/of doenvermogen nog knelpunten op. Enkele voorbeelden kunnen dit illustreren:

- Mensen die een ingrijpend life event meemaken en aanvullende ondersteuning nodig hebben, worden daarin niet altijd voorzien. Het betreft bijvoorbeeld mensen die na een scheiding of het overlijden van een naaste veel moeten regelen waarbij de Belastingdienst niet altijd proactief meedenkt. Zo is het rondkrijgen van een machtiging om gegevens van een overleden naaste waarvan de nalatenschap moet worden afgewikkeld niet eenvoudig[192];
- Het taalgebruik in brieven wordt niet afgestemd op mensen met een laag denk en/of doenvermogen. Complex taalgebruik in brieven leidt ertoe dat brieven niet altijd wordt begrepen. Brieven worden onvoldoende afgestemd op de doelgroep. Er wordt in generieke teksten gestreefd naar een gemiddeld niveau, omdat het generiek aanpassen van teksten voor mensen met laag denk-/doenvermogen de interactievoorzieningen ongeschikter kan maken voor de andere burgers[193];
- Bij de BelastingTelefoon kunnen laaggeletterden het doorlopen van de keuzemenu's als ingewikkeld ervaren, wat een drempel opwerpt om te bellen. Daarnaast ervaren ze in het contact soms onbegrip, wat gevoelens van schaamte, frustratie of boosheid versterkt[194];
- Een geplande aanpassing in het DigiD systeem dreigt een extra drempel op te werpen voor mensen die hun DigiD delen met hun helper. Dit is bijvoorbeeld voor de helpers bij 40% van de ouderen het geval.

---

188 Interviews

189 12 april 2017: WRR, Weten is nog geen doen.

190 14 feb 2020: Werk aan uitvoering (Fase 1, Probleemanalyse); Fase 2: Een toekomstbestendige en wendbare uitvoering versie 0.95 (Fase 2, handelingsperspectieven), ABD TopConsult, 23 juni 2020; 26 april 2019: Relatie burger-overheid 2030, Onderzoek in opdracht van de nationale Ombudsman.

191 14 feb 2020: Werk aan uitvoering (Fase 1, Probleemanalyse); Fase 2: Een toekomstbestendige en wendbare uitvoering versie 0.95 (Fase 2, handelingsperspectieven), ABD TopConsult, 23 juni 2020.

192 Deskresarch Customer journey MKB december 2017 - Customer Journey Toeslagen (2015)

193 Deskresarch Customer journey MKB december 2017 - Customer Journey Toeslagen (2015)

194 Laaggeletterden in beeld

1880710 00512

Binnenkort kan niet meer worden ingelogd met een gebruikersnaam en wachtwoord, maar moet altijd ook telefonisch worden geverifieerd[195].

Wijze waarop dit knelpunt impact heeft op burgers, de maatschappij en/of de Belastingdienst zelf

De grote aantallen laaggeletterden, mensen met schulden en burgers met beperkte digitale vaardigheden in Nederland hebben een kwetsbare positie waardoor extra ondersteuning nodig kan zijn om personen in staat te stellen te (kunnen) voldoen aan hun plichten en/of hun rechten uit te oefenen. Zonder extra hulp kan een verminderd doenvermogen een juiste aangifte in de weg staan.

Ook maatschappelijk is er toenemende aandacht voor de ondersteuning van kwetsbare burgers en bestaat er een afbreukrisico voor de Belastingdienst als burgers met een verminderd doenvermogen niet goed worden ondersteund.

Oorzaken en oplossingen waaraan wordt gewerkt

De Belastingdienst heeft van oudsher de neiging om op de uitvoering van massale processen te focussen, waardoor veel aandacht uitgaat naar burgers die geen of beperkte speciale aandacht behoeven. Hoe ver de maatschappelijke rol van de Belastingdienst reikt of zou moeten reiken, blijft een punt van debat (zoals elders in dit rapport belicht).

De diversiteit binnen de groep met een beperkt doenvermogen is bovendien groot, wat tot veel verschillende behoeften leidt en maatwerk voor deze 'groep' moeilijk te organiseren maakt. Zo kunnen bijvoorbeeld ouderen, laaggeletterden, mensen die te maken hebben met een life event, jongeren, mensen met een niet-Nederlandse achtergrond, digibeten en mensen die alleen een specifiek Nederlands dialect begrijpen er deel van uitmaken[196].

Een andere complicerende factor is dat de Belastingdienst meestal pas weet dat een burger beperkt doenvermogen heeft als mensen dit zelf kenbaar maken. Er is een aanzienlijke groep die dat niet durft of doet en daardoor niet in beeld is[197].

Privacywetgeving stelt de Belastingdienst voor uitdagingen wat maatwerk voor hulpbehoevenden betreft. Zo mag bijvoorbeeld niet worden genoteerd dat iemand laaggeletterd is als dat blijkt uit een telefoongesprek, waardoor communicatie hier niet structureel op kan worden aangepast[198]. Daarnaast zijn er andere factoren buiten de directe invloed van de Belastingdienst, bijvoorbeeld de genoemde ontwikkelingen ten aanzien van DigiD.

Naast maatregelen in het kader van HUBA worden bij Klantinteractie & -Services en Communicatie nu doorlopend checks uitgevoerd om geschreven communicatie (onder andere op de website en in brieven) zo toegankelijk mogelijk te maken. Wanneer informatie wordt versimpeld of gevisualiseerd om deze begrijpelijker te maken, kunnen teams echter op weerstand stuiten van interne fiscalisten, omdat (over)simplificatie juridische risico's met zich meebrengt. Dit kan in compromissen resulteren waardoor begrijpelijkheid voor kwetsbare groepen niet voldoende wordt.

Tot slot wordt steeds nadrukkelijker de samenwerking met het maatschappelijke veld gezocht om te signaleren op welke vlakken burgers aanvullende ondersteuning nodig hebben. Deze ondersteuning wordt bevorderd met onder meer actief relatiebeheer, voorlichtingsevenementen en het kennisnetwerk voor maatschappelijke partners op het generiek portaal[199]. Er wordt inmiddels met 700 maatschappelijke organisaties gewerkt. De samenwerking met maatschappelijk partners wordt verder belicht in hoofdstuk 'Dienstverlening aan Intermediairs'.

---

[195] Interviews

[196] Interviews

[197] Idem

[198] Idem

[199] Jaarplannen Belastingdienst 2019-2020

5.3.4.5 De houding en toon van de Belastingdienst kunnen als wantrouwend, eisend en/of weinig empathisch worden ervaren

Burgers willen geen te grote afstand tot de Belastingdienst ervaren en verwachte een zekere mate van empathisch vermogen. Men verwacht dat de Belastingdienst inziet dat er door de complexiteit af en toe een fout wordt gemaakt bij aangiftes of aanvragen en dat dan de menselijke maat niet uit het oog wordt verloren, bijvoorbeeld door ruimte voor enige coulance te laten bestaan.

De houding en toon van de Belastingdienst richting de burger kunnen echter als wantrouwend, eisend en/of weinig empathisch worden ervaren. Een zakelijke opstelling kan burgers onzeker maken[200]. In de afhandeling van erfbelasting bij een overlijden richt de Belastingdienst zich bijvoorbeeld op het proces, zonder in de communicatie de precaire situatie van de burger in acht te nemen. In bepaalde gevallen worden zelfs brieven geadresseerd aan overledenen lang nadat het overlijden aan de Belastingdienst is doorgegeven. Naar de beleving van burgers kan ook de vriendelijkheid bij de BelastingTelefoon beter[201]. Wel heeft de BelastingTelefoon sinds enkele jaren een apart serviceteam voor nabestaanden met een apart telefoonnummer waar bellers zeer tevreden over zijn[202].

In evaluaties van klachtafhandeling scoort de gepercipieerde eerlijkheid van regels en procedures en de toepassing daarvan onder gemiddeld, terwijl deze juist een grote invloed op de tevredenheid heeft[203]. Daarnaast beschouwt de Belastingdienst een klacht soms als afgehandeld zonder dat het onderliggende probleem ook echt is opgelost[204].

Uit de formele en soms strenge toon van brieven na per ongeluk gemaakte fouten concluderen burgers dat de Belastingdienst hen niet vertrouwt en uitgaat van 'bewuste fraude'. De burger vindt daarnaast dat de Belastingdienst zich al snel te streng opstelt bij boetes en hierin geen rekening houdt met de specifieke omstandigheden van de belastingplichtige[205].

Wijze waarop dit knelpunt impact heeft op burgers, de maatschappij en/of de Belastingdienst zelf

Het vertrouwen dat de Belastingdienst geniet wordt mede gevormd door de taal en toon richting burgers. De Belastingdienst kan zijn maatschappelijke rol het beste vervullen wanneer zij vertrouwen van burgers geniet. Het vertrouwen van individuele burgers in de Belastingdienst en in het achterliggende systeem bevordert de compliance (regelnaleving).

Oorzaken en oplossingen waaraan wordt gewerkt

Eerder in dit hoofdstuk werd al belicht dat de begrijpelijkheid van de informatievoorziening vanuit het perspectief van de burger kan op gespannen voet kan staan met de juridisch vereiste compleetheid en correctheid van informatie. Ook de taal en toon van geschreven communicatie worden hierdoor beïnvloed.

Daarnaast komt een deel van de schriftelijke communicatie tot stand via al lang bestaande 'systeembrieven' die nog niet de gewenste taal en toon kennen. Het aanpassen van dergelijke brieven in de IV-systemen kent door

---

[200] Corporate verhaal, Wegwijs in het woud van belastingaangite, Customer journey van de aangifte Inkomstenbelasting 2015

[201] Wegwijs in het woud van belastingaangite - Customer journey van de aangifte Inkomstenbelasting

[202] Input KI&S n.a.v. validatie conceptrapportage

[203] Kwantitatieve rapportage CKTO Klachtenonderzoek 2017-2018

[204] KTO klachtafhandeling

[205] Customer Journey Inkomstenbelasting Knelpuntenkaart (2015)

rigide veranderprocessen een doorlooptijd tot negen maanden waardoor herzieningen te duur of te moeilijk worden gevonden[206].

Er is een initiatief in voorbereiding om alle berichten onder centrale regie te brengen en te screenen op empathische toon, begrijpelijkheid, handelingsperspectief en toegesneden boodschap[207]. Er is daarnaast een initiatief in gang gezet rond 'PM Brieven' om burgers voorzichtiger en op vriendelijke toon te wijzen op gemaakte fouten, zonder meteen te dreigen met gevolgen. Dit loopt voor een beperkt aantal processen (bijv. als lijfrenteaftrek is toegepast terwijl er geen lijfrente is) en is nog niet structureel ingericht[208].

Dat de taal en toon van de telefonische interactie met burgers als wantrouwend, eisend en/of weinig empathisch kunnen worden ervaren, ligt onder meer aan het niveau waarop medewerkers in gespreksvaardigheden getraind zijn. Er is de afgelopen jaren geïnvesteerd in aandacht voor de toon van gesprekken bij de opleiding van callcenter medewerkers[209]. Project 'Next Step' bij de BelastingTelefoon is erop gericht de burger te behandelen zoals deze behandeld wil worden, bijvoorbeeld door eerst goed te luisteren wat de eigenlijke, achterliggende vraag is. Dit initiatief loopt sinds 2,5 jaar maar het internaliseren van deze werkwijze kost tijd en medewerkers buiten de BelastingTelefoon die (bijvoorbeeld vanuit de tweede lijn) contact met burgers hebben komen niet in aanraking met NextStep[210].

Tot slot wordt de Belastingdienst verweten niet altijd gevoelig om te gaan met besluiten jegens burgers die in lastige omstandigheden verkeren. Vanuit het formeel recht heeft de Belastingdienst echter beperkte vrijheid om maatwerk te leveren in de omgang met boetes en betaaldeadlines. Onmacht wordt in dergelijke gevallen ten onrechte als onwil bestempeld[211].

---

[206] Interviews

[207] Notitie Voortgang interactie en dienstverlening Belastingdienst, 14-04-2020. Bijlage 4: stand van zaken op hoofdlijnen ontwikkelopgave interactiestrategie

[208] Interviews

[209] Interviews

[210] Interviews

[211] Interviews

5.4 Dienstverlening aan burgers: Toeslaggerechtigden

5.4.1 Woord vooraf: Ontvlechting Toeslagen en Programma Vernieuwing Dienstverlening Toeslagen

De afgelopen tijd is helder geworden dat er grote problemen zijn ontstaan bij de toeslagen voor de kinderopvang waardoor veel ouders getroffen zijn. Om het geschonden vertrouwen van de burger te herstellen, is door de minister van Financiën een aanpak langs drie lijnen noodzakelijk geacht: ten eerste rond het compenseren van de getroffen ouders (via een aparte crisisorganisatie), ten tweede rond het voorkomen van nieuwe problemen en het wegwerken van achterstanden en ten derde rond het meer fundamenteel kijken naar het toeslagenstelsel waarbij het streven is om te komen tot een nieuw stelsel met oog voor de mensen[212].

Gegeven de genoemde ontwikkelingen bij de directie Toeslagen en ook gezien de urgentie om andere problemen bij de Belastingdienst op te lossen zodat goede dienstverlening aan burgers en bedrijven kan worden verzekerd is het door het kabinet noodzakelijk geacht om de Belastingdienst minder complex en minder omvangrijk te maken en is besloten de onderdelen Douane en Toeslagen te ontvlechten vanuit de Belastingdienst om deze als bestuurlijk zelfstandige onderdelen te positioneren binnen het ministerie van Financiën[213]. Gedurende het onderzoek naar de dienstverlening lopen deze voorbereidingen nog waardoor de impact op de dienstverlening nog niet goed kan worden vastgesteld. Wel is door de minister van Financiën al benadrukt dat voor de terreinen waar het voor de kwaliteit van dienstverlening beter is om samen te werken, dit het uitgangspunt zal blijven[214].

Ook is binnen Toeslagen in de periode waarin de knelpuntenanalyse dienstverlening werd uitgevoerd gewerkt aan het Programma Vernieuwing Dienstverlening Toeslagen, onder meer gericht op het vergroten van de toekenningszekerheid en het vergroten van de menselijke maat in behandeling. Dit programma is gericht op verbeteringen die mogelijk zijn binnen het huidige stelsel. Als ontwikkelrichting zijn drie opgaven centraal gesteld die gezamenlijk de veranderkoers bepalen voor de uitvoering van Toeslagen. Dit betreffen 'toekenningszekerheid', 'menselijke maat' en 'adequate handhaving'. Daarnaast blijft de wettelijke taak van een rechtmatige, juiste en tijdige uitvoering van de toeslagen uiteraard van evident belang[215].

Tijdens de knelpuntenanalyse waren de plannen voor het Programma Vernieuwing Dienstverlening Toeslagen nog niet vastgesteld en beschikbaar. Deze plannen vallen derhalve buiten de reikwijdte van het onderzoek.

5.4.2 Samenvatting knelpunten dienstverlening aan Toeslaggerechtigden

Toeslaggerechtigden zijn burgers die recht hebben op één of meerdere toeslagen: Zorgtoeslag, Huurtoeslag, Kinderopvangtoeslag (KOT) en Kindgebonden Budget (WKB). Knelpunten in de dienstverlening die van toepassing zijn op alle burgers (zie vorige hoofdstuk) zijn in het algemeen ook van toepassing op toeslaggerechtigden. Op basis van een documentstudie zijn daarnaast ook specifieke knelpunten voor toeslaggerechtigden 'bottom-up' geïnventariseerd.

---

[212] Kamerbrief Aanpak problemen Belastingdienst, Douane en Toeslagen, Directoraat-Generaal Belastingdienst, 27 februari 2020 (https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/02/27/kamerbrief-aanpak-problemen-belastingdienst-Douane-en-toeslagen); Er wordt zowel binnen het huidige stelsel een vernieuwingsprogramma gelanceerd alsook gestreefd naar een nieuw stelsel met meer oog voor de mensen.

[213] Kamerbrief Versterken besturing Belastingdienst, directie Bestuursondersteuning en Advies, 11 Januari 2020 (https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/01/11/kamerbrief-versterken-besturing-Belastingdienst)

[214] Kamerbrief Aanpak problemen Belastingdienst, Douane en Toeslagen, Directoraat-Generaal Belastingdienst, 27 februari 2020 (https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/02/27/kamerbrief-aanpak-problemen-belastingdienst-Douane-en-toeslagen)

[215] Toeslagen - Vernieuwing Dienstverlening 25 Mei

Voor toeslaggerechtigden kan de dienstverlening van de Belastingdienst op verschillende manieren stressverhogend zijn.

Niet alleen de fiscale wet- en regelgeving is complex, hetzelfde geldt voor het stelsel van toeslagen. Door de complexiteit van de regels en de wijze waarop deze worden uitgelegd zijn deze voor toeslaggerechtigden soms moeilijk op de eigen situatie toe te passen. Van toeslaggerechtigden wordt bovendien verwacht dat men zelf aannames en inschattingen maakt van de toekomstige financiële situatie waarbij onjuiste inschattingen kunnen leiden tot terugvorderingen terwijl de perceptie van de burger is dat de Belastingdienst en dus ook Toeslagen over een deel van de opgevraagde informatie zelf al beschikt.

Toeslaggerechtigden ervaren in de (toepassing van) regels een ongelijke machtsverhouding tussen henzelf en de Belastingdienst. Slechts 43% van de toeslaggerechtigden vindt dat de Belastingdienst iedereen rechtvaardig behandelt . De recente kwestie rond de kinderopvangtoeslag draagt bij aan het verminderd vertrouwen maar het frustreert toeslaggerechtigden bijvoorbeeld ook dat de regels rond uiterlijke betalings- of reactietermijnen niet gelijk zijn voor de burger en de Belastingdienst. Zo moet een inning sneller worden betaald dan een teruggave wordt uitgekeerd.

Toeslaggerechtigden kunnen daarnaast onder meer stress ervaren door de lange doorlooptijd van aanvraag- en wijzigingsprocessen (klachten over tijdigheid vormen de grootste rubriek binnen klachten over toeslagen) en doordat de Belastingdienst niet altijd voldoende rekening houdt met de financiële situatie van kwetsbare groepen. Zeker als er sprake is van een stapeling van toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen, kunnen terugvorderingen leiden tot schuldenproblematiek. Bijna 20% van alle huishoudens heeft risicovolle schulden of een kans daarop en de Belastingdienst is veelal een belangrijke schuldeiser[216].

De tabel op de volgende pagina biedt een overzicht van de belangrijkste knelpunten, oorzaken en oplossingen waaraan wordt gewerkt[217], inclusief een indicatieve inschatting van de termijn waarbinnen lopende oplossingen gereed zijn (zie daarvoor onderstaande legenda). Het vervolg van dit hoofdstuk gaat op elk van de knelpunten voor deze doelgroep dieper in.



Het is de onderzoekers niet gebleken dat een oplossing is voorzien	Het is de onderzoekers gebleken dat een oplossing is voorzien maar niet duidelijk of deze al wordt gerealiseerd	Het is de onderzoekers gebleken dat een oplossing is voorzien en wordt gerealiseerd maar realisatie wordt niet binnen 12-18 maanden verwacht	Het is de onderzoekers gebleken dat een oplossing is voorzien en binnen 12-18 maanden verwacht te worden gerealiseerd	De oorzaak van het knelpunt is (nagenoeg) opgelost

Opmerking bij de legenda: de kwalificaties betreffen een inschatting. Tussenvormen, bijvoorbeeld '1/8', '3/8' en '5/8' kunnen ook voorkomen.

[216] Divosa, 2020

[217] De plannen voor het Programma Vernieuwing Dienstverlening Toeslagen vallen buiten de reikwijdte van het onderzoek.

Knelpunt	Illustraties	Oorzaken (geclusterd)	Oplossingen waaraan wordt gewerkt (Excl. programma Vernieuwing Dienstverlening Toeslagen)	Termijn waarbinnen lopende oplossingen gereed zijn (indicatief)
1. Toeslagenregels zijn soms moeilijk op de eigen situatie toe te passen	▶ Eigenschappen en complexiteit van het stelsel ▶ Gebrekkige uitleg regels	▶ Het perspectief en belang van de (individuele) burger zijn niet altijd het vertrekpunt ▶ Het toeslagenstelsel is complex ▶ Externe oorzaken, bijvoorbeeld diversiteit van groepen/behoeften	▶ Herontwerp toeslagenstelsel ▶ Gerichte activatie burgers bij handelingen ▶ Vergroten voorspelbaarheid, o.a. ondersteuning bij 'toetsingsinkomen' en info over wijzigingen ▶ Actieve begeleiding bij hoge terugvorderingen ▶ Drempel voor kleine vorderingen/teruggaven ▶ Proportionele vaststelling KOT ▶ Beleidsmaatregel toeslagenpartners Zorgtoeslag	
2. Toeslag-gerechtigden ervaren in de (toepassing van) regels een ongelijke machtsverhouding tussen henzelf en de Belastingdienst	▶ Ongelijke regels voor de burger en de Belastingdienst ▶ Het systeem legt het risico van foute inschattingen grotendeels bij de burger ▶ Belastingdienst meer ingericht om mensen te betrappen op fouten dan om ze te helpen	▶ Het perspectief en belang van de (individuele) burger zijn niet altijd het vertrekpunt ▶ Het toeslagenstelsel is complex ▶ externe juridische en/of beleidsoorzaken	▶ Initiatief voorgesteld om helderder te communiceren over grondslagen en voorwaarden voor meer begrip ▶ Nieuw stelsel waarbij de onzekerheid minder bij de burger ligt	
3. Toeslaggerechtigden kunnen stress ervaren door de lange doorlooptijd van aanvraag- en wijzigingsprocessen en een tekort aan statusupdates	▶ De behandeling van aanvragen en wijzigingen duurt soms lang, evenals de hierop volgende uitbetalingen ▶ Trage afhandeling bezwaren ▶ Nauwelijks inzicht voortgang van processen ▶ Ervaren laten uitbetalingen ▶ Er is onduidelijkheid over de uitbetalingsmomenten	▶ Het perspectief en belang van de (individuele) burger zijn niet altijd het vertrekpunt ▶ Management en organisatie: complexiteit van de organisatie ▶ De effectiviteit van processen schiet tekort ▶ Digitalisering is ontoereikend: Ontbreken (digitale) selfservice mogelijkheden en procesoplossingen	▶ Generiek Portaal is in ontwikkeling voor statusinzicht en meer selfservice (vertraagd project)	
4. Fouten in processen en foutieve of incomplete communicatie kunnen tot onterechte invorderingen en verwarring leiden	▶ Fouten in processen ▶ Fouten of tekortkomingen in communicatie	▶ De effectiviteit van processen schiet tekort: onvoldoende standaardisatie en checks in processen ▶ Digitalisering is ontoereikend: ontbreken van digitale procesoplossingen ▶ Het toeslagenstelsel is complex	▶ Uploadportaal voor bewijsstukken (vermindert foutgevoeligheid)	
5. Er wordt niet altijd voldoende rekening gehouden met de specifieke behoeften van kwetsbare groepen die toeslagen ontvangen (bijvoorbeeld via communicatie en maatwerkoplossingen)	▶ Ontoereikende (aanvullende) informatievoorziening en (digitale) ondersteuning voor kwetsbare groepen ▶ Er wordt niet altijd voldoende rekening gehouden met de financiële situatie van kwetsbare groepen	▶ Het perspectief en belang van de (individuele) burger zijn niet altijd het vertrekpunt ▶ Management en organisatie: tekort schietende effectiviteitsmetingen ▶ Er is onvoldoende menskracht, kennis en/of vakmanschap: bijv. balie naar de achtergrond ▶ Het toeslagenstelsel is complex ▶ Externe oorzaken: omvang en diversiteit van groepen	▶ Metingen meer op doelgroepsniveau insteken ▶ Nieuw stelsel bevat meer maatwerk ▶ Proactief attenderen na life events ▶ Toeslagen 'ambtshalve' uitkeren ▶ Steeds nauwere samenwerking met (maatschappelijke) intermediairs	

5.4.3 Introductie

Definitie toeslaggerechtigden

Toeslaggerechtigden zijn Nederlandse burgers die recht hebben op één of meerdere toeslagen: Zorgtoeslag, Huurtoeslag, Kinderopvangtoeslag (KOT) en Kindertoeslag (WKB). Toeslagen leveren een bijdrage aan het levensonderhoud van een aanzienlijke groep burgers. Nederland kent ca. 5,6 miljoen toeslaggerechtigden waaraan jaarlijks 7,4 miljoen toeslagen uitbetaald worden met een totale omvang van ca. €12,7 miljard[218]. Sinds de start van het toeslagenstelsel is de doelgroep bovendien sterk gegroeid. De aantallen en gemiddelde jaarbedragen van elk van de vier toeslagen zijn hieronder afgebeeld[219]:

Toeslag	Aantal toeslagen	Gemiddeld jaarbedrag
Zorgtoeslag	4,7 mln	€ 1.100
Huurtoeslag	1,4 mln	€ 2.800
WKB	764 dzd	€ 2.750
KOT	633 dzd	€ 5.000
Totaal	7,5 mln	

Behoeften toeslaggerechtigden

De behoeften en verwachtingen die zijn beschreven in het hoofdstuk 'Dienstverlening aan burgers' zijn ook op toeslaggerechtigden van toepassing. Kenmerkend voor toeslaggerechtigden is echter dat deze vaker tot kwetsbare groepen behoren en daardoor ook specifieke behoeften hebben.

Allereerst is van belang voor toeslaggerechtigde burgers dat de toekenning van een toeslag rechtmatig gebeurt: burgers die recht hebben op toeslagen, horen deze ook toegekend te krijgen. Dit vertrouwen is essentieel voor de relatie tussen de Belastingdienst en de burger en staat onder druk zeker ook door de toeslagenaffaire en de media-aandacht hiervoor.

Er wordt gewerkt met een voorschottenstelsel. Na toekenning zoekt de burger zoveel mogelijk zekerheid de toeslag te mogen behouden. Ook de tijdigheid en voorspelbaarheid van betalingen zijn belangrijk. Burgers kunnen voor het betalen van bijvoorbeeld de huur afhankelijk zijn van toeslagen, daarom moet de uitkering betrouwbaar en voorspelbaar zijn.

Wat interactie met de Belastingdienst betreft, wil de burger vooral zo gemakkelijk mogelijk haar rechten uitoefenen en aan haar plichten voldoen. De gewenste mate van ondersteuning varieert. De burger verlangt van de Belastingdienst begeleiding die past bij het doenvermogen en ondersteuning op maat die past bij de eigen situatie en het niveau van kennis en kunde. Naarmate burgers sterker financieel afhankelijk zijn van toeslagen (wat vooral geldt waar twee of meer toeslagen worden uitbetaald) groeit ook het belang van goede communicatie[220].

---

[218] Jaarplan Belastingdienst 2020

[219] IBO toeslagen deelonderzoek 1

[220] Customer Journey Toeslagen / Belastingdienst Beeldvormingsmonitor Stakeholder Reputation Insights, Motivaction 2016

De organisatie van dienstverlening aan toeslaggerechtigden

Toeslaggerechtigden worden bediend vanuit de uitvoeringsdirectie Toeslagen, een zelfstandig dienstonderdeel dat tegelijkertijd midden in de organisatie van de Belastingdienst staat. De uitvoering van dienstverlening verloopt voor een belangrijk deel via de kanalen van Klantinteractie & -Services (bijvoorbeeld de BelastingTelefoon, Social media, redactie massale brieven, websites zoals toeslagen.nl en het kennisnetwerk (op het generiek portaal) voor maatschappelijk intermediairs) en CAP (productie en verzending van brieven en realisatie van andere massale processen). Toeslagen verzorgt zelf de dienstverlening via het portal MijnToeslagen.

Toeslaggerechtigden vormen een subcategorie binnen de doelgroep burgers. Er zijn dan ook raakvlakken met de dienstverlening vanuit de directie Particulieren. Toeslaggerechtigden hebben vaak immers ook te maken met inkomstenbelasting en gegevens die in het kader van de VIA verzameld worden, worden ook gebruikt in toeslagenprocessen. Ook zijn er raakvlakken met de directie MKB, bijvoorbeeld omdat toeslaggerechtigden gelijktijdig ZZP'er kunnen zijn.

Zoals in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk gesteld, was de wijze waarop Toeslagen uit de Belastingdienst wordt ontvlochten en de impact hiervan op de organisatie van de dienstverlening tijdens de knelpuntenanalyse nog niet bekend.

De strategie bij toeslagen is gericht op het zodanig beïnvloeden van het gedrag van burgers dat deze uit zichzelf gebruik maken van hun recht op toeslagen en voldoen aan hun verplichtingen, met minimaal gebruik van interventies

Toeslagen richt zich op het zo goed mogelijk uitvoeren van het toeslagenstelsel, waarbij het burgers waar nodig ondersteunt. De strategie om dit te bereiken kan worden beschreven aan de hand van vijf pijlers: het regulier proces, het voorkomen van fouten, dienstverlening, toezicht en fraude, en vernieuwing[221]. Het regulier proces betreft onder meer het uitkeren van toeslagen en het innen van terugvorderingen. Het voorkomen van fouten draait bijvoorbeeld om het proactief wijzigen van gegevens en burgers in veranderende situaties alert houden op hieruit voortkomende acties en veranderingen rond hun toeslagen. Dienstverlening omvat hetgeen de burger nodig heeft de rechten of plichten uit te oefenen, bijvoorbeeld interactie via contactkanalen, mogelijkheden voor klachten, bezwaar en beroep, al dan niet met hulp van maatschappelijke partners. Toezicht en fraudeaanpak draait om het bevorderen van compliance (regelnaleving) door preventief te controleren en waar noodzakelijk met dwangmiddelen op te treden. Vernieuwing gaat in 2020 over het persoonlijk begeleiden van toeslaggerechtigden die dat nodig hebben, meer en betere uitwisseling van contragegevens met Kinderopvangorganisaties, betere digitale dienstverlening (KOT-app) en aanpassingen in wet- en regelgeving, bijvoorbeeld over proportionaliteit.

Specifieke uitgangspunten bij de dienstverlening aan toeslaggerechtigden

Naast de reguliere uitgangspunten in de behandeling van burgers, geldt specifiek voor toeslaggerechtigden:

- Dat het toeslagenstelsel vanuit overheidsoptiek een precisie-instrument is. De burger krijgt op basis van de actuele situatie exact waar hij op dat moment recht op heeft[222];
- Dat bij de vormgeving van het stelsel en de uitvoering hiervan veel waarde wordt gehecht aan tijdigheid[223];
- Dat maatwerkteams worden ingezet en persoonlijke aanspreekpunten worden aangesteld voor toeslaggerechtigden die in het reguliere proces onvoldoende ondersteuning vinden[224].

---

221 Jaarplan Belastingdienst 2020

222 IBO toeslagen deelonderzoek 1

223 IBO toeslagen deelonderzoek 1

224 Jaarplan Belastingdienst 2020

5.4.4 Dienstverlening aan toeslaggerechtigden: sterkten

Ondanks maatschappelijke discussies rondom het stelsel van toeslagen is de algemene houding van burgers ten aanzien van het toeslagensysteem positief, wat aangeeft dat er op een fundamenteel niveau waardering is voor het stelsel en de uitvoering hiervan. De doelgroep percipieert het construct toeslagen als iets positiefs en een deel van de doelgroep geeft aan toeslagen 'nodig' te hebben, wat ook aangeeft dat Toeslagen een belangrijke maatschappelijke rol vervult[225].

Elke te laat uitbetaalde toeslag is er één te veel, maar problemen rond tijdigheid betreffen slechts een fractie van het geheel: 99.9% van alle toeslagen wordt op tijd uitbetaald. Gezien de diversiteit binnen de doelgroep toeslaggerechtigden en de hoeveelheid te verwerken en up-to-date te houden informatie is dit een indrukwekkend percentage. Wel leidt 6.7% van alle toekenningen tot een terugbetaling van meer dan €500[226]. Het moeten terugbetalen van €500 is voor veel toeslaggerechtigden ingrijpend.

Een van de grootste uitdagingen binnen Toeslagen betreft het terugdringen van niet-gebruik van toeslagen. 10% van de toeslagen waar burgers recht op hebben wordt namelijk niet benut. Dit betekent bijvoorbeeld dat 250.000 huishoudens een volledige zorgtoeslag laten liggen[227]. Het percentage van toeslagen dat blijft liggen is sterk gedaald, in 2011 bedroeg het percentage niet-gebruik nog circa 17%, waarmee al een grote stap gezet is. Bij de kwetsbare groepen 'huishoudens met een minimuminkomen' en onder studenten is niet-gebruik zelfs erg laag (respectievelijk 1-2% en 3%)[228]. 18-jarigen worden er nu pro-actief op gewezen dat ze zorgtoeslag moeten aanvragen.

Tot slot zijn burgers die te maken hebben gehad met een hoge terugvordering over het algemeen tevreden over de betalingsregelingen die met de Belastingdienst getroffen kunnen worden[229].

5.4.5 Knelpunten in de dienstverlening aan toeslaggerechtigden

Knelpunten in de dienstverlening die van toepassing zijn op alle burgers (zie vorige hoofdstuk) zijn in het algemeen ook van toepassing op toeslaggerechtigden. Op basis van een documentstudie zijn daarnaast ook specifieke knelpunten voor toeslaggerechtigden 'bottom-up' geïnventariseerd. De knelpunten zijn nader geduid aan de hand van een analyse- en evaluatiekader[230]. Aan de hand van dit kader is de impact van knelpunten globaal bepaald: ten eerste de impact op toeslaggerechtigden, ten tweede de maatschappelijke impact en ten derde de impact op de Belastingdienst zelf. De gemaakte inschatting is getoetst in interviews met relevante betrokkenen binnen de Belastingdienst/Toeslagen.

In de dienstverlening aan toeslagerechtigden hebben vijf (clusters van) knelpunten de meeste impact:

1. Toeslagenregels zijn soms moeilijk op de eigen situatie toe te passen;
2. Toeslaggerechtigden ervaren in de (toepassing van) regels een ongelijke machtsverhouding tussen henzelf en de Belastingdienst;
3. Toeslaggerechtigden kunnen een lange doorlooptijd van aanvraag- en wijzigingsprocessen ervaren terwijl statusupdates moeilijk te verkrijgen zijn;
4. Fouten in processen en foutieve of incomplete communicatie kunnen tot onterechte invorderingen en verwarring leiden;
5. Er wordt niet altijd voldoende rekening gehouden met de specifieke behoeften van kwetsbare groepen die toeslagen ontvangen (bijvoorbeeld via communicatie en maatwerkoplossingen).

---

[225] Burgerperspectief op het toeslagenstelsel, september 2019.

[226] Jaarplan Belastingdienst 2020

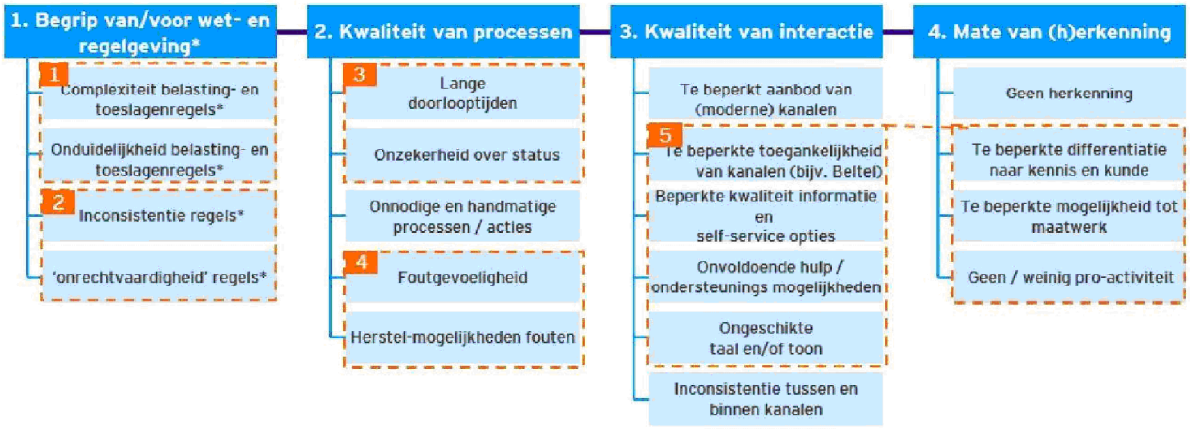
[227] IBO toeslagen deelonderzoek 3

[228] IBO toeslagen deelonderzoek 1

[229] Burgerperspectief op het toeslagenstelsel, september 2019.

[230] Zie paragraaf 2.3

De vijf hoofdknelpunten voor toeslaggerechtigden worden in de hiernavolgende paragrafen belicht en hangen als volgt samen met het algemene knelpuntenraamwerk:



5.4.5.1 Toeslagenregels zijn soms moeilijk op de eigen situatie toe te passen

Een groot aantal toeslaggerechtigden is positief over de helderheid van het aanvraagproces. Het online platform van Toeslagen werkt intuïtief en met name de rekentools helpen bij de vertaalslag naar de eigen situatie[231]. Dit geldt echter niet voor alle burgers die in aanmerking komen voor ondersteuning middels toeslagen. Van alle toeslaggerechtigden heeft 29,5% één of meerdere keren moeite gehad om regels op de eigen situatie toe te passen, 37% van deze burgers moest hierdoor later geld terugbetalen en 25% liep zelfs toeslagen mis[232]. Dit knelpunt kent een aantal vormen, waarbij een belangrijk onderscheid is te maken tussen eigenschappen van het toeslagensysteem zelf en frustratie rond gebrekkige informatie over het systeem.

Moeilijke toepasbaarheid op de eigen situatie door eigenschappen en complexiteit van het stelsel

Inherent aan een voorschottenstelsel is dat aannames en inschattingen moeten worden gedaan betreffende de toekomstige situatie. Deze inschattingen worden deels van de burger zelf verwacht waar niet iedereen op rekent. In de praktijk blijkt dit bovendien uitdagend. Zo blijkt het juist inschatten van het actuele inkomen voor het lopende of komende jaar voor veel gezinnen lastig, wat tot fouten en terugvorderingen leidt. Dit is met name een uitdaging voor ZZP'ers en ondernemers die toeslagen ontvangen[233].

De effecten van wijzigingen in de persoonlijke situatie en het al dan niet moeten doorgeven hiervan zijn een tweede punt dat schuurt. Doordat wordt gewerkt met drempels voor het bepalen van het recht op toeslagen en de hoogte hiervan, kunnen kleine veranderingen in de persoonlijke situatie grote gevolgen hebben. Hierdoor is het voor burgers noodzakelijk om nauwlettend in de gaten te houden wat de impact van gebeurtenissen op hun toeslagen kan zijn. Door de complexiteit en veelheid van regels blijkt dit voor vrijwel alle toeslagenontvangers tot problemen te leiden. Voor toeslaggerechtigden is vaak onzeker welke veranderingen in de persoonlijke situatie op welke regelingen impact hebben en wat dit betekent voor de hoogte van te ontvangen toeslagen[234].

Ook hebben ontvangers van toeslagen het gevoel dat het toeslagensysteem of de processen regelmatig veranderen, bijvoorbeeld rond de kinderopvangtoeslag. Hierdoor is het lastig om op de hoogte te blijven van de regelingen die voor de eigen situatie relevant zijn[235].

---

231 Burgerperspectief op het toeslagenstelsel, september 2019

232 Customer Journey Toeslagen

233 IBO toeslagen deelonderzoek 1

234 Customer Journey Toeslagen. Burgerperspectief op het toeslagenstelsel, september 2019.

235 Customer Journey Toeslagen; interviews

Tot slot ervaren sommige toeslaggerechtigden dat het systeem onvoldoende plaats biedt aan de specifieke afwijkende of zeldzame situatie waarin zij verkeren[236].

Moeilijke toepasbaarheid op de eigen situatie door de mate waarin of wijze waarop regels worden uitgelegd

Toeslaggerechtigden ervaren een gebrek aan toegankelijkheid en vindbaarheid van informatie. De gevonden informatie kan bovendien te generiek of beknopt zijn om als handvat te dienen voor de eigen situatie. Dit begint bij informatie betreffende de aanvraagprocedure. Het is niet altijd duidelijk op basis van welke factoren een toeslag toegekend wordt en welke gegevens er nodig zijn voor een aanvraag.

Na succesvolle aanvragen kunnen onduidelijkheden bestaan rond de voorwaarden voor besteding van toeslagen. Specifiek speelt dit bij de kinderopvangtoeslag, waar onduidelijkheid over toegestane bestedingswijzen burgers onzeker maakt[237].

Burgers begrijpen in het algemeen dat het toeslagensysteem zo is ingericht dat een deel van de werklast rond wijzigingen bij hen ligt. Een deel van de toeslaggerechtigden vindt echter dat de Belastingdienst meer moet doen hen te informeren over de noodzaak en impact van wijzigingen. [238].

Wijze waarop dit knelpunt impact heeft op burgers, de maatschappij en/of de Belastingdienst zelf

Het moeilijk kunnen doorgronden van de toepassing van de toeslagenregels en processen kan burgers onzeker maken. Dit leidt tot onnodige uitval en niet-gebruik maar kan ook leiden tot fouten en hoger dan verwachte terugvorderingen[239]. Omdat toeslagen ontworpen zijn om groepen tegemoet te komen in belangrijke delen van het levensonderhoud is het van belang dat mensen gemakkelijk kunnen bepalen of zij van deze regelingen gebruik kunnen maken. Wanneer een grote groep burgers ten onrechte niet de ondersteuning krijgt waar men recht op heeft kan dit tot maatschappelijke problemen leiden[240].

Onduidelijkheden en de eventuele noodzaak om fouten te herstellen leggen tot slot een extra beslag op de interactiekanalen en operationele processen binnen de Belastingdienst.

Oorzaken en oplossingen waaraan wordt gewerkt

De ontwerpprincipes van het stelsel sluiten niet aan bij de behoeften en het gedrag van burgers in de praktijk

De ontwerpprincipes van een voorschotstelsel passen niet goed bij de kennis en het gedrag van burgers. Het toeslagensysteem berust op de aanname dat burgers uit zichzelf gebruik maken van de regelingen die van toepassing zijn (weten), dat zij geen toeslagen laten liggen en dat de angst voor terugvorderingen (inspelen op verliesaversie) hen zal aanzetten tot actief gedrag (doen) om hun toeslagen actueel te houden.

Het stelsel is echter complex en de persoonlijke situatie is vooraf niet altijd voorspelbaar, waardoor mensen vooraf nauwelijks over de benodigde kennis beschikken. Dit leidt tot onjuiste schattingen, het niet of niet tijdig doorgeven van wijzigingen of het niet aanvragen van toeslagen. Met name bij de stapeling van verschillende toeslagen blijkt veel fout te gaan na (grote) levensgebeurtenissen[241].

Het besef dat de huidige opzet voor te veel burgers niet werkbaar is, heeft ertoe geleid dat er, naast een vernieuwingsprogramma binnen het huidige stelsel (Programma Vernieuwing Dienstverlening Toeslagen),

---

[236] Customer Journey Toeslagen; interviews

[237] Customer Journey Toeslagen; interviews

[238] Burgerperspectief op het toeslagenstelsel, september 2019

[239] Customer Journey Toeslagen

[240] IBO toeslagen deelonderzoek 3; zoals in paragraaf 'Sterkten' benoemd oefenen bijvoorbeeld 250.000 Nederlanders hun recht op zorgtoeslag niet uit

[241] IBO toeslagen deelonderzoek 1

1880710 00512

wordt gewerkt aan een geheel nieuw toeslagenstelsel. Het kabinet heeft naar aanleiding van IBO-onderzoeken 1 en 2 namelijk geconcludeerd dat de onzekerheid die burgers ervaren als gevolg van eventuele terugvorderingen niet binnen het huidige stelsel kan worden weggenomen[242].

De eerste contouren van het nieuwe stelsel zijn inmiddels geschetst[243]. Het besluit om over te gaan op een nieuw stelsel zet wel druk op de vernieuwingskracht binnen het bestaande stelsel. De eindigheid ervan, houdt in dat rigoureuze veranderingen in het bestaande stelsel nog moeilijk kunnen worden 'terugverdiend' en indien nodig op zijn vroegst in de komende kabinetsperiode zullen worden overwogen. Elk nieuw stelselontwerp zal bovendien compromissen kunnen bevatten die mogelijk tot nieuwe uitdagingen in de dienstverlening leiden[244].

De stem van de burger en de Belastingdienst worden niet altijd voldoende meegewogen bij wets- en stelselwijzigingen

Wat aan de complexiteit van het stelsel heeft bijgedragen is dat de uitvoerbaarheid vanuit zowel de burger als de Belastingdienst niet altijd voldoende wordt meegewogen bij wets- en stelselwijzigingen. Hierdoor zijn nieuwe wetten voor beiden niet altijd praktisch toepasbaar of uitvoerbaar[245]. Een punt daarbij is dat de wetgever met veel specifieke doelgroepen en situaties rekening probeert te houden waardoor de complexiteit toeneemt en regels constant veranderen.

Uitvoeringstoetsen bieden nog geen afdoende oplossing voor deze problematiek. Zo wordt het effect van amendementen daarin niet goed meegenomen en worden aan de uitkomsten van uitvoeringstoetsen niet altijd consequenties verbonden[246].

Om de ongewenste effecten van complexiteit tegen te gaan, worden burgers steeds vaker gericht geactiveerd wanneer zij handelingen dienen te verrichten. Ook wordt ingezet op het vergroten van de voorspelbaarheid om de onzekerheid rond terugvorderingen weg te nemen, bijvoorbeeld door te ondersteunen bij het bepalen van het toetsingsinkomen en actiever te communiceren bij tussentijdse wijzigingen[247].

De nog beperkte koppeling van data zorgt ervoor dat de burger nog vrij veel informatie zelf moet aanleveren

Een andere oorzaak is dat data die binnen de Belastingdienst beschikbaar is, moeilijk kan worden gekoppeld. Dit leidt er nu nog toe dat de burger zelf informatie moet aanleveren, zowel bij aanvragen als wijzigingen. De Belastingdienst zet steeds vaker informatie van derden in om de juistheid en volledigheid van toegekende toeslagen te toetsen. Dit gaat momenteel vooral om controles of de toeslag in lijn is met het verwachte inkomen. Bij afwijkingen worden burgers geattendeerd of worden gegevens door de Belastingdienst/Toeslagen tussentijds aangepast[248].

Er is een aantal maatregelen genomen om de impact van en frustratie rondom terugvorderingen te verkleinen

Tot slot is ter verzachting van de pijn rond terugvorderingen ook een aantal maatregelen in voorbereiding of in uitvoering. Toeslagen heeft zich voorgenomen om actievere begeleiding te bieden bij onverwacht hoge

---

242 Kamerbrief kabinetsinzet toeslagen, 30 april 2020, 2020-0000081861.
(https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/30/aanbiedingsbrief-kabinetsinzet-toeslagen)

243 Kamerbrief kabinetsinzet toeslagen, 30 april 2020, 2020-0000081861.
(https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/30/aanbiedingsbrief-kabinetsinzet-toeslagen)

244 Interviews

245 Customer Journey Toeslagen

246 Interviews

247 IBO toeslagen deelonderzoek 1

248 IBO toeslagen deelonderzoek 1

terugvorderingen opdat frustratie en schulden zoveel mogelijk kunnen worden verlicht. Daarnaast wordt gewerkt aan het proportioneel vaststellen van de Kinderopvangtoeslag. Dit houdt in dat toekenning nauwkeurig kan worden toegepast, in plaats van dat de gehele toeslag terugbetaald moet worden als voor een gedeelte van de betreffende periode dit recht achteraf niet kan worden bewezen. Dit laatste komt in de huidige situatie voor en kan burgers die het betreft in grote moeilijkheden brengen. Ook is een beleidsmaatregel in ontwikkeling om burgers bij de Zorgtoeslag niet langer met terugwerkende kracht voor een geheel jaar elkaars toeslagenpartners te maken als bijvoorbeeld gedurende het jaar een huwelijk plaatsvindt. Dit heeft momenteel het ongewenste neveneffect dat er soms veel moet worden terugbetaald, omdat het jaarrecht op Zorgtoeslag vaak afneemt op het moment dat burgers een toeslagenpartner krijgen. Om burgers niet onnodig lastig te vallen met minieme vorderingen of teruggaven, streeft het kabinet tot slot op de korte termijn naar invoering van een drempelbedrag waaronder niet wordt teruggevorderd[249].

5.4.5.2 Toeslaggerechtigden ervaren in de (toepassing van) regels een ongelijke machtsverhouding tussen henzelf en de Belastingdienst

Slechts 43% van de toeslaggerechtigden vindt dat de Belastingdienst iedereen rechtvaardig behandelt[250]. In zowel de aard van de regels als in de toepassing ervan ervaren toeslaggerechtigden een ongelijke machtsverhouding met de Belastingdienst waardoor men zich benadeeld of machteloos kan voelen.

Toeslaggerechtigden vinden het bijvoorbeeld frustrerend dat de regels rond uiterlijke betalings- of reactietermijnen niet gelijk zijn voor de burger en de Belastingdienst. Zo moet een inning sneller worden betaald dan een teruggave wordt uitgekeerd[251].

Het systeem van voorschotten, terugvorderingen en nabetalingen legt het risico van foute inschattingen grotendeels bij de burger, waarbij van burgers meer verwacht wordt dan redelijkerwijs verwacht mag worden. Juist kwetsbare groepen, waar toeslagen vaker een rol spelen, missen het complete overzicht van hun financiële situatie wat verkeerde inschattingen in de hand werkt. Daarbij kan de impact voor deze groep aanzienlijk zijn, zeker als de financiële afhankelijkheid van toeslagen groot is[252].

Onder groepen toeslaggerechtigden bestaat de perceptie dat de Belastingdienst zijn regels en de manier waarop zij deze toepast meer zijn ingericht om mensen te betrappen op fouten dan om ze te helpen. Dit beeld bestond bij 30% van de toeslaggerechtigden in 2019 en laat een stijgende lijn zien[253].

Wijze waarop dit knelpunt impact heeft op burgers, de maatschappij en/of de Belastingdienst zelf

De houding van burgers tegenover de Belastingdienst wordt sterk beïnvloed door de ervaren mate van rechtvaardigheid. Recente ervaringen met de Belastingdienst hebben bij burgers geleid tot wantrouwen[254]. Dit zorgt ook voor een maatschappelijk risico, omdat het vertrouwen in het toeslagensysteem en het belastingsysteem worden ondermijnd. Ongelijkheid en oneerlijkheid, al dan niet terecht gepercipieerd, leiden tot een toename van bezwaren en burgers die een minder coöperatieve houding hebben. Toeslagen zijn op dit moment politiek een gevoelige zaak. Recente voorbeelden van de wijze waarop met toeslaggerechtigden wordt omgegaan laten zien dat dit tot maatschappelijke onrust kan leiden. De huidige werkwijze op het gebied van toeslagen ligt daarmee onder een vergrootglas.

---

[249] Interviews

[250] Fiscale Monitor 2019

[251] Customer Journey Toeslagen

[252] Kamerbrief kabinetsinzet toeslagen, 30 april 2020, 2020-0000081861.
(https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/30/aanbiedingsbrief-kabinetsinzet-toeslagen)

[253] Fiscaal monitor 2019

[254] Schriftelijke feedback n.a.v. validatie concept rapportage Toeslagen n.a.v. validatie concept rapportage

Oorzaken en oplossingen waaraan wordt gewerkt

De druk op de Belastingdienst om zowel rechtmatig als snel uit te keren heeft ertoe geleid dat er soms eerder sprake is van een 'defensieve' dan een dienstverlenende houding. Om misbruik tegen te gaan, wordt jaarlijks op basis van risicomodellen de rechtmatigheid van circa 100.000 toekenningen gecontroleerd[255].

Dat Toeslagen een sociale taak vervult, maar zich tegelijkertijd met beperkte speelruimte binnen het keurslijf van het toeslagensysteem dient te bewegen wringt.[256] Deze spanning wordt door de burger moeilijk begrepen waardoor de handelswijze van de Belastingdienst in bepaalde situaties als verrassing komt.

In het programma ter verbetering van de dienstverlening binnen het huidige stelsel (Programma Vernieuwing Dienstverlening Toeslagen) is het bieden van meer toekenningszekerheid één van de uitgangspunten. Op de langere termijn kan het nieuwe stelsel waarvan nu de contouren van worden geschetst hier ook aan bijdragen. Dit is een stap in de goede richting bij het wegnemen van het gevoel dat de risico's van verkeerde inschattingen nu onevenredig zwaar bij de burger liggen[257].

De Belastingdienst is niet altijd bij machte op korte termijn de 'ongelijkheid' (bijvoorbeeld ten aanzien van reactie- en betalingstermijnen) te elimineren. Zo verloopt het uitvoeren van betalingen snel, echter kost het proces dat daaraan vooraf gaat meer tijd. Dat komt bijvoorbeeld voort uit de noodzakelijke functiescheiding tussen de goedkeuring en uitvoering van betalingen, waardoor doorlooptijden oplopen[258].

Binnen Toeslagen is een initiatief voorgesteld om de helderheid van communicatie over de grondslagen, voorwaarden en de manier waarop deze op elkaar inwerken te verbeteren[259].

5.4.5.3 Toeslaggerechtigden kunnen een lange doorlooptijd van aanvraag- en wijzigingsprocessen ervaren terwijl statusupdates moeilijk te verkrijgen zijn

Toeslaggerechtigden kunnen een lange doorlooptijd van aanvraag- en wijzigingsprocessen ervaren terwijl statusupdates moeilijk te verkrijgen zijn. Klachten over tijdigheid zijn de grootste rubriek binnen klachten over Toeslagen[260]. De behandeling van aanvragen en wijzigingen duurt soms lang, evenals de hierop volgende uitbetalingen[261]. In sommige gevallen wordt de behandeltermijn overschreden[262]. Net als bij de Belastingdienst kan de afhandeling van bezwaren lang duren.

Het is voor burgers moeilijk om goed zicht te houden op de voortgang. Bij het indienen van een aanvraag, vraag of klacht wordt geen (heldere) ontvangstbevestiging verstuurd, waardoor onduidelijk is of de actie in goede orde is voltooid en dus zelfs onzeker is of een procedure is gestart. Daarnaast wordt de uitbetaling niet alleen regelmatig als laat ervaren, maar is er ook onduidelijkheid over de uitbetalingsmomenten. De informatie hierover is moeilijk vindbaar en/of wordt onvoldoende helder gevonden[263].

Wijze waarop dit knelpunt impact heeft op burgers, de maatschappij en/of de Belastingdienst zelf

De impact van lange doorlooptijden bij toeslagen kan groter zijn dan bij belastingzaken omdat het vaker om kwetsbare groepen gaat en bovendien om financiële zaken die direct gekoppeld zijn aan het levensonderhoud. Doordat burgers sterk afhankelijk kunnen zijn van toeslagen, is het een emotioneel beladen onderwerp. Als de

---

255 IBO toeslagen deelonderzoek 1

256 Interviews

257 Interviews

258 Interviews

259 IBO toeslagen deelonderzoek 1

260 Analyse klachtbehandeling 2019 bijlage leersignalen

261 Interviews

262 Customer Journey Toeslagen

263 Customer Journey Toeslagen

toeslaggerechtigde lang op uitkomsten moet wachten en moeilijk zicht krijgt op de voortgang kan dat stressvol zijn. Dat burgers lange tijd in onzekerheid blijven over de vraag of zij toeslaggeld mogen houden, is voor burgers een van de grootste zorgpunten in het toeslagensysteem[264].

Onzekerheid leidt tot een verhoogd aanbod van statusvragen voor de BelastingTelefoon[265].

Oorzaken en oplossingen waaraan wordt gewerkt

Dat de snelheid van processen regelmatig ontoereikend is, komt deels door de complexiteit en schaal van de systemen en organisatie. Het uitbetalingsproces duurt bijvoorbeeld lang omdat de verwerking van betaalopdrachten nu veel tijd kost. Na het bepalen wat de juiste uitbetaling is, wat vrij snel inzichtelijk is, duurt het al snel zes weken voordat geld wordt overgemaakt. Ter voorkoming van fraude bestaat er een scheiding tussen het vaststellen van de uitbetaling, de controle daarop en de daadwerkelijke uitbetaling (betalingsverkeer). Deze noodzakelijke splitsing van functies en taken, vereist nauwkeurige afstemming en coördinatie om de doorlooptijd van processen niet onnodig te verlengen[266].

Vanuit vergelijkbare principes van functiescheiding hebben BelastingTelefoon-medewerkers geen of zeer beperkte mogelijkheden om dossiers te bewerken. Doordat verzoeken daartoe elders moeten worden belegd, neemt de doorlooptijd van processen toe. Wat de behandeltijd van aanvragen, wijzigingen en bezwaren ook niet bevordert is dat steeds meer mensen worden doorgezet naar individueel casemanagement zodat eventueel maatwerk kan worden geleverd[267].

Er zijn nog geen goede selfservice mogelijkheden om statusinformatie te verkrijgen. Om hierin in de toekomst te voorzien, en een actuele en gedeelde informatiepositie tussen burgers en de Belastingdienst te realiseren wordt vanaf 2020 gewerkt aan ontwikkeling van het Generiek Portaal[268]. Zoals bij de bespreking van het initiatief 'Visitekaartje' is aangegeven, is realisatie van het Generiek Portaal vertraagd.

5.4.5.4 Fouten in processen en foutieve of incomplete communicatie kunnen tot onterechte invorderingen en verwarring leiden

De burger moet ervanuit kunnen gaan dat de informatie, oordelen en processen van de Belastingdienst betrouwbaar zijn. Foutgevoeligheid van processen en communicatie verdient aandacht gegeven de gevolgen die fouten kunnen hebben voor toeslaggerechtigden.

Fouten in processen

Wanneer onjuiste gegevens worden ingevoerd aan het begin van een proces, vergroot dit de kans op fouten in het vervolgproces. Fouten in de verwerking van aangeleverde gegevens, bijvoorbeeld bij het inscannen van documenten, blijken nog regelmatig voor te komen[269]. Ook in de toepassing van wet- en regelgeving gaan zaken mis. Er worden regelmatig onterechte invorderingen gedaan bij kwetsbare burgers doordat er geen rekening wordt gehouden met de beslagvrije voet. Voor een breed spectrum aan dergelijke fouten geldt dat zelfs in relatief kleine gevallen de herstelprocedures soms ingewikkeld en lang zijn[270].

---

[264] Interviews

[265] Interviews

[266] Interviews

[267] Interviews

[268] Notitie Voortgang interactie en dienstverlening Belastingdienst, 14-04-2020. Bijlage 4: stand van zaken op hoofdlijnen ontwikkelopgave interactiestrategie

[269] Deskresarch Customer journey MKB december 2017 - Customer Journey Toeslagen (2015)

[270] Customer Journey Toeslagen

Fouten of tekortkomingen in communicatie

Fouten in de communicatie komen bijvoorbeeld voor in betalingsoverzichten, die niet altijd aansluiten bij daadwerkelijk gedane betalingen[271]. Een tekortkoming in de communicatie is dat burgers nog al eens struikelen over de term 'definitieve beschikking'. Deze wekt namelijk de indruk dat een bedrag definitief is toegekend. Dat dit echter niet altijd het geval is, leidt tot verwarring, frustratie en soms ook financiële problemen[272].

Terugvorderingen komen vaak voor. Bij de helft van de voorlopige toekenningen wordt de definitieve toekenning bijgesteld. Dat leidt tot 2,3 miljoen terugvorderingsbeschikkingen bij definitieve toekenning. Door de betalingsregeling van 24 maanden leidt dit overigens niet vaak tot financiële problemen al blijft het onaangenaam en wordt de terugvordering niet zelden als 'boete' ervaren. Van de €12,8 miljard aan uitgekeerde toeslagen werd in 2016 €1 miljard teruggevorderd[273]. Een ander probleem betreft dat toeslaggerechtigden niet altijd of niet helder op hun recht op bezwaar worden gewezen, bijvoorbeeld bij terugbetalingen of bij de uitslag van een aanvraag. Tot slot worden toeslaggerechtigden niet altijd goed ingelicht over betalingsregelingen en uitbetalingsdata[274].

Wijze waarop dit knelpunt impact heeft op burgers, de maatschappij en/of de Belastingdienst zelf

Wanneer de burger geen gebruik maakt van het recht op een toeslag, kan de Belastingdienst hooguit worden verweten zich niet voldoende te hebben ingezet om de burger bij uitoefening van het recht te ondersteunen dan wel informeren. De burger moet er op kunnen vertrouwen dat de Belastingdienst consistent en betrouwbaar is in de uitoefening van zijn rol.

Fouten hebben operationele impact op de Belastingdienst. Het herstellen van een fout vergt in het algemen een extra inspanning van de Belastingdienst.

Oorzaken en oplossingen waaraan wordt gewerkt

Het voorkomen van fouten vereist consistente vastlegging en behandeling van verzoeken. De huidige dossiervorming ondersteunt herkenning van de burger onvoldoende doordat informatie of gebeurtenissen niet goed worden vastgelegd[275]. Na de registratie moet informatie consistent naar de juiste opdrachten voor de behandelaars worden vertaald, een proces dat op dit moment nog niet de gewenste consistentie kent[276].

De foutgevoeligheid komt daarnaast ook voort uit de eerder in dit hoofdstuk benoemde (toename van de) complexiteit en schaal van het toeslagenstelsel[277] en uit de veroudering van systemen. Doordat informatie moeilijk kan worden gekoppeld en/of ontsloten worden fouten laat gesignaleerd en zijn ze moeilijk te herstellen.

Wat openheid, juistheid en volledigheid in communicatie betreft, vormt de van oudsher intern gerichte blik een punt van aandacht. Historisch gezien zijn processen niet vanuit het perspectief van de burger ontworpen en is

---

[271] Customer Journey Toeslagen

[272] Idem

[273] IBO toeslagen deelonderzoek 1

[274] Customer Journey Toeslagen

[275] Deskresarch Customer journey MKB december 2017. Customer Journey Toeslagen.

[276] Deskresarch Customer journey MKB december 2017 - Bijlage Herijking Investeringsagenda (2017), Deskresarch Customer journey MKB december 2017 - Customer Journey Inkomstenbelasting Knelpuntenkaart (2015), Deskresarch Customer journey MKB december 2017 - Rapport Oordeelsvorming in het Toezicht bij het MKB /Customer Journey ZZP voorjaar 2017

[277] Kamerbrief kabinetsinzet toeslagen, 30 april 2020, 2020-0000081861. (https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/30/aanbiedingsbrief-kabinetsinzet-toeslagen)

de Belastingdienst er niet op ingesteld om de burger zoveel mogelijk mee te nemen in zijn processen. Om te faciliteren dat burgers informatie in de toekomst kunnen aanleveren op een manier die gemakkelijk, juist en voor de Belastingdienst eenvoudig te verwerken is, is een programma onderweg om per begin 2021 het toeslagenportaal te verrijken met een uploadportaal voor bewijsstukken. De verwachting is dat dit de foutgevoeligheid verlaagt[278].

5.4.5.5 Er wordt onvoldoende rekening gehouden met de specifieke behoeften van kwetsbare groepen die toeslagen ontvangen (bijvoorbeeld via communicatie en maatwerkoplossingen)

In eerdere hoofdstukken werd stilgestaan bij burgers met een verminderde (zelf)redzaamheid. Vaker dan bij 'gewone belastingzaken' gaat het bij toeslagen over kwetsbare groepen in de samenleving die behoefte kunnen hebben aan aanvullende ondersteuning, reden om er in dit hoofdstuk opnieuw aandacht aan te besteden.

Ontoereikende (aanvullende) informatievoorziening en (digitale) ondersteuning voor kwetsbare groepen

Toeslagen is niet altijd succesvol in het goed bedienen van de meest kwetsbare groepen. Zo bestaat er spanning tussen de bij de burger aanwezige en door de Belastingdienst vereiste digitale vaardigheden en vindt 25% van de toeslaggerechtigden MijnToeslagen een ingewikkelde omgeving[279].

Laaggeletterden struikelen specifiek over taal- en navigatie-aspecten van het portaal. Ze weten eenvoudigweg niet waar ze moeten beginnen. Niet alleen hebben ze moeite met het taalgebruik, maar ze vinden de site ook onoverzichtelijk en te veel informatie bevatten. Ze kunnen daarom hun weg niet vinden en zelfstandig moeilijk wijzigingen doorvoeren[280]. Bovendien kan er sprake zijn van schaamte voor de eigen laaggeletterdheid waardoor men terughoudend is om contact te zoeken[281].

Ook kunnen er tekortkomingen zijn in de manier waarop inhoud wordt gescreend op begrijpelijkheid, gegeven de kennis en kunde van een doelgroep. Voor 18-jarigen geldt dat deze nog geen ervaring hebben met het toeslagenstelsel en eerder aan de hand moeten worden genomen. De informatie die 18-jarigen ontvangen kan echter als complex en overweldigend worden ervaren waardoor bij de burger onduidelijkheid ontstaat over de te nemen acties[282].

Wanneer informatie die via de reguliere kanalen te vinden is tekort schiet, kan aanvullende hulp op maat gewenst zijn, bijvoorbeeld bij het aanvragen of wijzigen van toeslagen. Kwetsbare groepen ervaren echter dat deze moeilijk vindbaar of toegankelijk kan zijn[283]. In het hoofdstuk over dienstverlening aan Burgers is het punt dat de mogelijkheid voor baliebezoek is afgenomen al gemaakt.

Er wordt niet altijd voldoende rekening gehouden met de financiële situatie van kwetsbare groepen

Omdat Toeslagen voorzien in basisbehoeften en hun financiële situatie toeslaggerechtigden kwetsbaar kan maken, dient de Belastingdienst hiermee in de dienstverlening rekening te houden.

Ten eerste wordt bij terugvorderingen nog onvoldoende rekening gehouden met de financiële kwetsbaarheid van burgers. Met name als er sprake is van een stapeling van toeslagen en andere inkomensregelingen, kunnen terugvorderingen leiden tot schuldenproblematiek. Bijna 20% van alle huishoudens heeft risicovolle schulden of een kans daarop en de Belastingdienst is veelal een belangrijke schuldeiser. De Nationale Ombudsman ziet

---

[278] Interviews

[279] Desk resarch Customer journey MKB december 2017 - Customer Journey Toeslagen (2015)

[280] Laaggeletterden in beeld

[281] Customer Journey Toeslagen

[282] Bewustwording en oriëntatiefase, Zorgtoeslag

[283] Customer Journey Toeslagen

het complexe stelsel van toeslagen en inkomensvoorzieningen dan ook als één van de oorzaken voor financiële problemen van huishoudens[284].

Ten tweede kan het terugvorderingensysteem voor werklozen die vanuit een uitkering weer aan het werk gaan ongewenste neveneffecten hebben. Door de stijging van het inkomen gedurende het jaar vermindert het recht op toeslagen, waardoor forse terugvorderingen voorkomen. Dit kan als onrechtvaardige 'boete' worden ervaren door mensen die juist het gevoel hebben weer op de goede weg te zijn[285].

Tot slot vergt ondersteuning (via maatschappelijke partijen) soms een vergoeding van toeslaggerechtigden die juist weinig te besteden hebben[286].

Wijze waarop dit knelpunt impact heeft op burgers, de maatschappij en/of de Belastingdienst zelf

Jaarlijks leiden 300.000 terugvorderingen tot dwanginvordering waarbij een aanzienlijk risico bestaat dat burgers met geringe betalingscapaciteit onvoldoende geld overhouden voor het betalen van de rekeningen waarvoor de toeslagen oorspronkelijk waren bedoeld, zoals huur en zorgverzekering[287]. Voor de laagste inkomensgroepen vormen toeslagen namelijk een aanzienlijk deel van het besteedbaar inkomen. Voor de 20% laagste inkomens betreft dit gemiddeld 21%[288]. In het licht van recente ontwikkelingen wordt de Belastingdienst ook maatschappelijk steeds nadrukkelijker beoordeeld op de wijze waarop hij omgaat met kwetsbaren in de samenleving[289].

Oorzaken en oplossingen waaraan wordt gewerkt

Waar aangepaste dienstverlening richting hulpbehoevenden mee begint, is het herkennen van deze personen, zodat hierop kan worden ingespeeld. Dit vereist een actueel en compleet klantbeeld waarover de Belastingdienst zelden beschikt. Effectiviteitsmetingen zijn eerder vanuit processen ingestoken dan vanuit doelgroepen, waardoor het lastig te monitoren is wat er bij specifieke doelgroepen fout gaat[290]. Op lokaal niveau wordt hier al actie op ondernomen, bijvoorbeeld in het Kinderopvangtoeslag(KOT)-verbetertraject.

Het kabinet zal extra investeren in de dienstverlening zodat er meer aandacht is voor de individuele burger en zijn/haar situatie. De burger wordt proactief geholpen en gestimuleerd om actie te ondernemen en probleemgevallen komen eerder in beeld. De door de burger te leveren inspanning wordt waar mogelijk geminimaliseerd[291]. Bij de ontwikkeling van het nieuwe toeslagenstelsel, dat zich nu in een vroege ontwerpfase bevindt, is eenvoud een sleutelwoord. Dit heeft voordelen qua begrijpelijkheid, voorspelbaarheid, zekerheid en voor de uitvoering. De beweging richting eenvoud betekent mogelijk wel dat minder gericht kan worden ingespeeld op de actualiteit of specifieke situaties[292].

---

284 IBO toeslagen deelonderzoek 1

285 IBO toeslagen deelonderzoek 1

286 Deskresarch Customer journey MKB december 2017 - Customer Journey Toeslagen (2015)

287 Kamerbrief kabinetsinzet toeslagen, 30 april 2020, 2020-0000081861.
(https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/30/aanbiedingsbrief-kabinetsinzet-toeslagen)

288 IBO toeslagen deelonderzoek 1

289 Interviews, medewerkerssessies

290 Interviews

291 Kamerbrief kabinetsinzet toeslagen, 30 april 2020, 2020-0000081861.
(https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/30/aanbiedingsbrief-kabinetsinzet-toeslagen)

292 Kamerbrief kabinetsinzet toeslagen, 30 april 2020, 2020-0000081861.
(https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/30/aanbiedingsbrief-kabinetsinzet-toeslagen);
Interviews

De afgelopen jaren is te vaak het uitgangspunt geweest om mensen met bijzondere behoeften zo snel mogelijk weer via het massale proces te helpen, maar dat blijkt niet altijd werkbaar. Wanneer iemand aanvullende uitleg nodig heeft of in een moeilijke situatie verkeert, kan deze persoon niet binnen dezelfde tijd worden geholpen als iemand die 'reguliere' ondersteuning vereist[293]. De vormgeving en complexiteit van het stelsel sluiten niet aan bij minder zelfredzame burgers[294].

Er is beperkt ruimte voor ondersteuning op maat voor hulpbehoevenden. Er wordt wel steeds meer proactief geattendeerd op de gevolgen van life events op toeslagen. Zo krijgen ouders met kinderopvangtoeslag rond de vierde verjaardag van hun kind automatisch bericht dat de toeslag mogelijk moet worden aangepast vanwege overgang van dagopvang naar buitenschoolse opvang. Steeds meer toeslagen worden 'ambtshalve' uitgekeerd, dat wil zeggen dat geen actie vanuit de toeslagontvanger nodig is, maar dat Toeslagen op eigen initiatief uitkeert[295].

Gezien de grote aantallen toeslaggerechtigden is het voor de Belastingdienst uitdagend om tijd en aandacht vrij te maken voor individuele gevallen. Een oplossing wordt gezocht in toenemende samenwerking met maatschappelijk partners en intermediairs als kinderopvangorganisaties, woningcorporaties, sociaal raadslieden, ouderenbonden en een maatschappelijke stichtingen[296]. Via bijvoorbeeld het kennisnetwerk (op het generiek portaal) en het 'Help de helper' programma worden intermediairs gefaciliteerd in het ondersteunen van kwetsbare groepen[297]. Het samenspel met andere maatschappelijke- en overheidsinstanties is goed op weg, maar verloopt vanuit het perspectief van de burger nog niet altijd soepel. Zo wordt bijvoorbeeld schuldenhulp vaak op gemeenteniveau georganiseerd en schaadt de betrokkenheid van een veelvoud aan instanties de overzichtelijkheid[298].

---

[293] Interviews

[294] Kamerbrief kabinetsinzet toeslagen, 30 april 2020, 2020-0000081861.
(https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/30/aanbiedingsbrief-kabinetsinzet-toeslagen)

[295] IBO toeslagen deelonderzoek 1

[296] IBO toeslagen deelonderzoek 1

[297] Interviews

[298] IBO toeslagen deelonderzoek 1

5.5 Dienstverlening aan bedrijven: MKB

5.5.1 Samenvatting knelpunten dienstverlening aan MKB

Bedrijven zijn (groepen) rechtspersonen die belastingplichtig, inhoudingsplichtig of belastingschuldig zijn en natuurlijke personen die ondernemer zijn.

Bedrijven in het MKB kampen met complexiteit van wet- en regelgeving en mede daaruit voortvloeiende foutgevoeligheid. 25% van de bedrijven achten zichzelf (zeer) ondeskundig op het gebied van fiscale zaken[299]. Door onduidelijkheid over de betekenis van wet- en regelgeving voor de eigen situatie kunnen fouten ontstaan.

Een aantal processen is daarbij tijdrovend en foutgevoelig, omdat ze nog handmatig en/of via papier verlopen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het uitrekenen en opvoeren van BTW percentages, het voor een eerste keer doen van de aangifte Omzetbelasting, het deblokkeren van een G-rekening of het wijzigen van persoonlijke gegevens. Ook aangifteprocessen die minder via 'system to system' (S2S) oplossingen worden gevoed (en dus meer handmatige interventie vereisen) zijn foutgevoelig. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Omzetbelasting. Vooral kleinere bedrijven, bijvoorbeeld ZZP'ers, zijn minder vertrouwd met het gebruik van boekhoudsoftware die de basis vormt van de S2S oplossingen die de foutgevoeligheid verlagen.

Evenals burgers en toeslaggerechtigden ervaren ook MKB bedrijven dat de doorlooptijd van processen (als bezwaar en beroep) lang kan zijn en belangrijke informatie en hulp, bijvoorbeeld om complexe wet- en regelgeving goed op de eigen situatie toe te passen, niet altijd goed toegankelijk is. Door strenge regels, het ontbreken van mogelijkheden tot uitzonderingen en het gebrek aan flexibiliteit, ervaren MKB'ers de relatie met de Belastingdienst als ongelijkwaardig, bijvoorbeeld door ongelijke behandeltermijnen.

De tabel op de volgende pagina biedt een overzicht van de belangrijkste knelpunten, oorzaken en oplossingen waaraan wordt gewerkt, inclusief een indicatieve inschatting van de termijn waarbinnen lopende oplossingen gereed zijn (zie daarvoor onderstaande legenda). Het vervolg van dit hoofdstuk gaat op elk van de knelpunten voor deze doelgroep dieper in.



Het is de onderzoekers niet gebleken dat een oplossing is voorzien	Het is de onderzoekers gebleken dat een oplossing is voorzien maar niet duidelijk of deze al wordt gerealiseerd	Het is de onderzoekers gebleken dat een oplossing is voorzien en wordt gerealiseerd maar realisatie wordt niet binnen 12-18 maanden verwacht	Het is de onderzoekers gebleken dat een oplossing is voorzien en binnen 12-18 maanden verwacht te worden gerealiseerd	De oorzaak van het knelpunt is (nagenoeg) opgelost

Opmerking bij de legenda: de kwalificaties betreffen een inschatting. Tussenvormen, bijvoorbeeld '1/8', '3/8' en '5/8' kunnen ook voorkomen.

[299] Fiscale Monitor 2019. Tabel Ondernemingen.

Knelpunt	Illustraties	Oorzaken (geclusterd)	Oplossingen waaraan wordt gewerkt	Termijn waarbinnen lopende oplossingen gereed zijn (indicatief)
1. (Toepassing van) regels en beleid worden soms als inconsistent en onrechtvaardig ervaren	▶ Ondernemers ervaren een te grote onbalans in de verhouding met de Belastingdienst ▶ Ondernemers ervaren dat beleid op verschillende manieren wordt toegepast of veel verandert ▶ Een deel van de ondernemers ervaart de regels of het systeem als oneerlijk	▶ Perspectief en belang van de ondernemer zijn niet altijd het vertrekpunt; Doelgroepen worden onvoldoende meegenomen in het beleid ▶ (Veranderende) wet- en regelgeving	▶ Behandelplannen en communicatie gericht op doelgroepen ▶ Vaktechniek en doorontwikkeling HT	
2. Belangrijke processen kunnen foutgevoelig zijn terwijl fouten soms moeilijk (of niet) te herstellen zijn	▶ Ondernemers kunnen fouten maken doordat een aantal processen nog handmatig verloopt ▶ Ondernemers kunnen fouten maken vanuit onduidelijkheid of te weinig fiscale kennis ▶ Fouten kunnen ontstaan vanuit onvolkomenheden binnen de Belastingdienst zelf	▶ Digitalisering ontoereikend: Ontbreken dashboards & digitale procesoplossingen ▶ De fiscale wet- en regelgeving zijn complex (en veranderen voortdurend) ▶ Perspectief en belang van de ondernemer zijn niet altijd het vertrekpunt	▶ Digitaliseren processen via s2s ▶ De Belastingdienst werkt aan het verhogen van het kennisniveau van bedrijven t.a.v. fiscale wet- en regelgeving	
3. Lange doorlooptijden en gebrekkige statusinformatie kunnen leiden tot onzekerheid en vragen	▶ Bezwaren en papieren processen kennen lange doorlooptijden ▶ Beperkte ontsluiting van statusinformatie leidt tot onzekerheid en vragen	▶ Er is onvoldoende menskracht, kennis en/of vakmanschap (al dan niet door bezuiniging) ▶ Digitalisering ontoereikend: Ontbreken dashboards & digitale procesoplossingen	▶ Ter verbetering van de afhandeling van bezwaren wordt capaciteit toegevoegd en zijn procesverbeteringen doorgevoerd ▶ De ontwikkelopgaven in de interactiestrategie (#5) voorzien (op termijn) in informatievoorziening	
4. Belangrijke informatie en hulp zijn niet altijd goed toegankelijk	▶ De informatievoorziening vanuit de Belastingdienst is soms te onduidelijk ▶ Het interactiepalet voorziet qua digitale kanalen nog niet goed in de behoeften van MKB bedrijven ▶ De online informatievoorziening vangt te weinig vragen af ▶ Ondernemers ervaren knelpunten bij de BelastingTelefoon: bereikbaarheid, kwaliteit en toon	▶ Het perspectief en belang van het (individuele) bedrijf zijn niet altijd het vertrekpunt ▶ Er is onvoldoende menskracht, kennis en/of vakmanschap (door bezuiniging en/of verloop) ▶ Digitalisering is ontoereikend: Ontbreken (digitale) kanalen en selfservice mogelijkheden ▶ De fiscale wet- en regelgeving zijn complex	▶ Opvoeren van de capaciteit / optimaliseren call me back ('Visitekaartje') ▶ Ontwikkelen generiek portaal (selfservice) ▶ Ontwikkelingen Mijn Belastingdienst Zakelijk ▶ Trainingsprogramma's informanten BelastingTelefoon	

5.5.2 Introductie

Definitie MKB

Bedrijven zijn (groepen) rechtspersonen die belastingplichtig, inhoudingsplichtig of belastingschuldig zijn en natuurlijke personen die ondernemer zijn. De Belastingdienst onderscheidt bedrijven naar rato van omvang. De groep kleine en middelgrote bedrijven (MKB) bestaat uit zo'n 2,4 miljoen belastingplichtige rechtspersonen of natuurlijke personen. Deze groep omvat enkelvoudige ondernemingen, ondernemingen bestaand uit meerdere rechtspersonen, maar ook natuurlijke personen waaronder ook Zelfstandigen Zonder Personeel (ZZP). Ongeveer 75% van de MKB-ondernemers maken gebruik van een fiscaal dienstverlener en besteden een deel of alle fiscale activiteiten uit. MKB-ondernemingen zijn goed voor €80 miljard aan belastingopbrengsten (33% van het totaal aan belastingopbrengsten in Nederland)[300].

Behoeften MKB[301]

MKB'ers willen ondernemen en niet te veel tijd kwijt zijn aan belastingen. Continuïteit in fiscale wet- en regelgeving is voor het MKB van groot belang. Als regels voor het gevoel van bedrijven vaak veranderen geeft dat onzekerheid voor de toekomst en dit kan investeringen in de weg staan. Zeker kleinere MKB'ers als ZZP'ers kan het aan de fiscale kennis en vaardigheden ontbreken om zelfstandig aan hun administratieve verplichtingen te voldoen. Het belang van eenvoudige regelgeving en aangiftemogelijkheden is daar dan ook het grootst. ZZP'ers in het bijzonder hebben behoefte aan duidelijke, maar bovenal consistente regels en beleid.

MKB'ers hechten aan een soepel verloop van processen en worden graag proactief geïnformeerd en ontzorgd. ('De informatie moet mij vinden'.) Het MKB hecht er waarde aan dat de Belastingdienst processen zo inricht dat de kans op het maken van fouten zo klein mogelijk wordt en er makkelijkere mogelijkheden komen om fouten snel op te lossen.

MKB bedrijven willen modern interacteren via bijvoorbeeld e-mailverkeer, chatmogelijkheden (via de website, maar ook via WhatsApp) en korte reactietijden. Ook aan betalen via iDEAL en automatische incasso wordt belang gehecht.

De MKB'er wil 'gekend' worden en geen nummer zijn. MKB'ers hebben behoefte aan een persoonlijke behandeling, idealiter met een eigen aanspreekpunt en goed inzicht in de eigen situatie, bijvoorbeeld via een persoonlijk (zakelijk) portaal dat de fiscale verplichtingen en status van de behandeling door de Belastingdienst weergeeft.

(Organisatie van) dienstverlening aan MKB

Op basis van de criteria 'fiscaal belang' en 'fiscaal risico' is binnen MKB-bedrijven een scheiding aangebracht in entiteiten midden (ruim 400.000 stuks) en entiteiten klein (bijna 2 miljoen stuks). Daarnaast zijn er ruim 300.000 stichtingen en verenigingen die niet belastingplichtig zijn maar wel binnen de MKB-portefeuille vallen. Binnen kleinbedrijf vallen de volgende groepen: rechtspersonen met en zonder personeel, zelfstandige ondernemers met personeel en ZZP-ers en particulieren die naast inkomensbelasting belastingplichtig zijn voor een ander belastingmiddel (bijv. zonnepaneelhouders of bezitters van een tweede huis dat verhuurd wordt). Het kleinbedrijf is goed voor 3% van de belastingafdracht vanuit MKB bedrijven. Voor bedrijven in het middensegment wordt een verdeling gemaakt naar ondernemersactiviteiten: arbeid en dienstverlening, handel en transport en vastgoed en landbouw. Deze groepen dragen respectievelijk 40%, 35% en 23% van de belastingafdracht vanuit MKB[302].

---

[300] Jaarplan Belastingdienst 2020; Jaarcontract MKB 2020; Strategie Interactie Belastingdienst met burgers, bedrijven en hun intermediairs. Juni 2018; Schriftelijke feedback n.a.v. validatie concept rapportage GO. Cijfers 2018. Cijfers exclusief Douane, inclusief Toeslagen

[301] Gebaseerd op EY analyse / Customer Journey MKB / Customer Journey ZZP / Belastingdienst Beeldvormingsmonitor Stakeholder Reputation Insights, Motivaction 2016/2017

[302] Jaarplan Belastingdienst 2020; Jaarcontract MKB 2020; Beleidstheorie MKB fase 1 versie 1.0 15 juli 2019

De omvang van het MKB-bestand groeit jaarlijks met circa 100.000 entiteiten[303]. Bedrijven doen periodiek aangifte Omzetbelasting en moeten daarnaast jaarlijks een aangifte inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting en/of dividendbelasting doen. Als ze personeel in dienst hebben doen ze maandelijks aangifte voor de loonheffing en de sociale premies. En als ze goederen over de buitengrens van de EU brengen of betrokkenheid hebben bij accijnsgoederen, krijgen ze met de Douane te maken*[304].

De uitvoering van dienstverlening verloopt voor een belangrijk deel via de kanalen van Klantinteractie & -Services (bijvoorbeeld de BelastingTelefoon, MijnBelastingdienstZakelijk, websites) en CAP (productie en verzending van brieven en realisatie van andere massale processen).

De strategie bij bedrijven is gericht zich op het efficiënt uitvoeren van reguliere processen, voor MKB wordt daarbij ingezet op preventie

De meeste activiteiten bij de Belastingdienst ten aanzien van bedrijven spelen zich af in de reguliere uitvoering. Ook bij bedrijven is de strategie om in te zetten op het efficiënt uitvoeren van onze reguliere processen en op de drie beleidsinstrumenten: voorkomen van fouten, dienstverlening en toezicht en fraudeaanpak. De primaire strategie voor het toezicht op ondernemingen in het middenbedrijf is preventie. De directie MKB probeert de kwaliteit van de fiscale aangiften van (groepen) ondernemingen zoveel mogelijk vooraf te verbeteren door het voeren van vooroverleg, het organiseren van startersdagen, kennisontwikkeling bij intermediairs te stimuleren door bijvoorbeeld intermediairdagen of expertsessies te organiseren of door het uitoefenen van horizontaal toezicht in samenwerking met fiscaal dienstverleners. Het toezicht richt zich daarnaast, en vooral voor de kleinere ondernemingen, op het verhogen van hun zelfredzaamheid en het voorkomen van fouten. Dit gebeurt zoveel mogelijk door middel van digitale ondersteuning (*compliance by design*) en samenwerking met externe partijen, zoals fiscaal dienstverleners en softwareleveranciers. Er wordt ingezet op moderne, (semi-) geautomatiseerde interactie[305].

Aanvullingen op de uitgangspunten voor dienstverlening specifiek voor MKB-bedrijven: aansluiten op de administratieve keten, het liefst geautomatiseerd (system-to-system) en intermediaire benadering.

De Belastingdienst wil nog meer aansluiten op de administratieve keten van de ondernemer. Anders dan bij burgers produceert de ondernemer de gegevens die nodig zijn voor de aangiftes. Bij voorkeur is deze aansluiting geautomatiseerd via een system-to-system (S2S) aanpak. Hierbij werkt de Belastingdienst samen met softwareleveranciers aan een structurele verbinding tussen de administratie van een onderneming en het doen van aangifte met ingebouwde controle op fouten/afwijkingen en (digitale) terugkoppeling. De ondernemer behoudt daarbij wel keuzevrijheid om niet via S2S te werken, maar bijvoorbeeld via het portaal zelf zijn gegevens aan te leveren. Op dit moment is het grootste deel van de LH, VPB en IB-winst aangiftes via S2S (respectievelijk 96%, 87% en 73%). Van de OB-aangiftes is de bulk via het portaal (40% via S2S, 60% via het portaal). Naast het kunnen doen van een aangifte is het doel om andere processen aan de sluiten op de administratieve keten van de ondernemer, zoals het ontvangen van de uitnodiging tot aangifte, correcties, bezwaren etc. Daar waar mogelijk ontsluit de Belastingdienst ook de informatie die zij heeft richting de ondernemer. Als ondernemers een intermediair inschakelen verschuift de administratieve keten naar de financieel dienstverlener en wil de Belastingdienst daarop aansluiten[306].

De grote rol van de fiscaal dienstverlener (FD) in het fiscale verkeer maakt het aantrekkelijk om via hen te streven naar beïnvloeding van het fiscale gedrag van diens cliënten. Omdat één intermediair in de regel diverse klanten bedient, vormt adequate dienstverlening aan intermediairs voor de Belastingdienst een efficiënte manier om compliance van groepen bedrijven te realiseren. Met een FD-benadering heeft de

---

303 www.kvk.nl

* Verder beschreven in de doelgroep Douane-klanten.

304 Jaarplan Belastingdienst 2020; Jaarcontract MKB 2020; Beleidstheorie MKB fase 1 versie 1.0 15 juli 2019

305 Jaarplan Belastingdienst 2020, Jaarcontract MKB 2020.

306 Interviews; Schriftelijke feedback n.a.v. validatie concept rapportage MKB

Belastingdienst als doel het nalevingsgedrag van bedrijven via de FD te bevorderen door kennis van de FD te vergroten en de motivatie en gedrag van de FD en diens klant positief te beïnvloeden[307].

5.5.3 Dienstverlening aan MKB: sterkten

Net als bij burgers geldt ook dat voor bedrijven een ruime meerderheid zonder problemen aan zijn fiscale verplichtingen kan voldoen. In het MKB ervaart tweederde van de bedrijven geen problemen. Slechts 8% ervaart wel problemen. Over de aangifteprogramma's en de snelheid van afhandeling is bijna 90% tevreden[308]. Bedrijven waarderen de betrouwbaarheid en integriteit van de Belastingdienst. 93% van de ondernemingen is neutraal of (zeer) positief over de betrouwbaarheid van de Belastingdienst[309]. 9 op de 10 bedrijven vinden de Belastingdienst zorgvuldig en betrouwbaar[310]. Het merendeel ervaart dat de Belastingdienst zijn afspraken nakomt. Slechts 7% geeft aan dit (helemaal) niet te ervaren.

Sinds 2005 is het mogelijk om vanuit een softwarepakket aangifte te doen. Op dit moment loopt er een veelbelovende pilot automatische omzet- en winstaangifte, waarmee een koppeling gelegd wordt met de administratie van de onderneming en meer dienstverlening wordt ontsloten via software pakketten. Een voorbeeld hiervan de mogelijkheid om via iDeal te betalen vanuit softwarepakketten voor OB-aangiftes. De bedrijven en softwareleveranciers die aan deze pilot deelnemen zijn er positief hierover. [311]

Om de (fiscale) kennis bij startende ondernemingen te vergroten organiseert de Belastingdienst regelmatig startersdagen. Ook publiceert de Belastingdienst het Handboek Ondernemen. In het handboek staat informatie voor de startende en kleine ondernemer over belastingen, bijdragen en sociale verzekeringspremies en worden veel voorkomende vragen beantwoord. De Belastingtelefoon belt ondernemers die hun eerste aangifte Omzetbelasting te laat dreigen te doen om ze op de aangifte te wijzen en helpt hen zo een boete te voorkomen.

5.5.4 Knelpunten in de dienstverlening aan MKB

Een meerderheid van het MKB ervaart dat belastingzaken eenvoudig af te handelen zijn. In 2019 vond slechts 6% van de bedrijven het doen van aangifte (zeer) moeilijk. Toch geeft 24% van de bedrijven aan dat belastingzaken (helemaal) niet eenvoudig af te handelen zijn[312].

Ondanks dat een groot deel van de MKB-bedrijven zonder problemen aan zijn fiscale verplichtingen kan voldoen en er stappen in de goede richting worden gezet op het gebied van horizontaal toezicht en de automatische omzet- en winstaangifte, kent de dienstverlening van de Belastingdienst aan MKB-bedrijven ook nog knelpunten.

Op basis van een documentstudie zijn knelpunten 'bottom-up' geïnventariseerd. De knelpunten zijn nader geduid aan de hand van een analyse- en evaluatiekader[313]. Aan de hand van dit kader is de impact van knelpunten globaal bepaald: ten eerste de impact op bedrijven, ten tweede de maatschappelijke impact en ten derde de impact op de Belastingdienst zelf. De gemaakte inschatting is getoetst in interviews met relevante betrokkenen binnen de Belastingdienst.

In de dienstverlening aan het MKB hebben vier (clusters van) knelpunten de meeste impact:

1. (Toepassing van) regels en beleid worden soms als inconsistent en onrechtvaardig ervaren;

---

307 Memo Verkenning Focuspunt 2 Ontwikkelagenda / FD-benadering versie 1.0 18 juli 2019; Fundamentele transformatie dienstverlening / bijdrage Meerjarenplan FD 2019-2022.

308 Fiscale Monitor 2019.

309 Fiscale Monitor 2019.

310 Fiscale Monitor 2019. Tabel Ondernemingen.

311 Tussenevaluatie Automatisch Ingevulde Winstaangifte oktober 2019.

312 Fiscale Monitor 2019. Tabel Ondernemingen.

313 Customer Journey MKB. Customer Journey ZZP.

2. Belangrijke processen kunnen foutgevoelig zijn terwijl fouten soms moeilijk (of niet) te herstellen zijn;
3. Lange doorlooptijden en gebrekkige statusinformatie kunnen leiden tot onzekerheid en vragen;
4. Belangrijke informatie en hulp zijn niet altijd goed toegankelijk.

Deze hoofdknelpunten voor MKB bedrijven worden in de hiernavolgende paragrafen belicht en hangen als volgt samen met het algemene knelpuntenraamwerk:



5.5.4.1 (Toepassing van) regels en beleid worden soms als inconsistent en onrechtvaardig ervaren

Door strenge regels, het ontbreken van mogelijkheden tot uitzonderingen en het gebrek aan flexibiliteit, ervaren MKB'ers de relatie met de Belastingdienst als ongelijkwaardig. Regels in processen zoals behandeltermijnen zijn niet gelijk voor beide partijen. MKB bedrijven voelen zich achtergesteld en verwachten meer gelijkwaardigheid tussen Belastingdienst en bedrijven[314].

Ondernemers ervaren een te grote onbalans in de verhouding met de Belastingdienst

De 'spelregels' die gelden voor de Belastingdienst en bedrijven zijn ongelijk. Zo verschillen bijvoorbeeld de reactie- en betaaltermijnen. Daar waar een MKB'er binnen een bepaalde termijn moet reageren of betalen, kan de Belastingdienst de eigen termijnen makkelijk verlengen[315]. Een vergelijkbaar voorbeeld is dat een bedrijf zich bij het één dag te laat indienen van de OB-aangifte geconfronteerd ziet met een boete, maar de Belastingdienst zichzelf wel ruimte voor uitstel permitteert.

Het boetebeleid dat de Belastingdienst hanteert kan voor MKB bedrijven ook als star en onrechtvaardig worden ervaren. Er wordt niet gekeken naar het (gedrags)verleden van de onderneming, maar men krijgt meteen een boete, ondanks dat een ondernemer nooit eerder fouten heeft gemaakt of te laat is geweest[316]. Daarbij vindt 64% dat de boete niet in verhouding staat tot de fout in de aangifte[317].

---

[314] Customer Journey MKB. Customer Journey ZZP.

[315] Customer Journey MKB. Customer Journey ZZP.

[316] Op Fiscale Reis met de MKB-er aug 2018, Deskresarch Customer journey MKB december 2017 - Levensloop ondernemingen, Customer Journey MKB

[317] Fiscale Monitor 2019. Tabel Ondernemingen.

Ondernemers ervaren dat beleid op verschillende manieren wordt toegepast of vaak verandert

Uit de meest recente Beeldvormingsmonitor blijkt dat ZZP-ers zeer ontevreden zijn over de continuïteit en consistentie van het beleid en vinden dat zij verbetering noodzakelijk achten[318]. Een voorbeeld betrof bijvoorbeeld de leaseregeling waar het veranderen van de bijtellingspercentages een grote impact kan hebben op de investering van een ondernemer.

Voor de kleine groep ondernemers die onder Horizontaal Toezicht vallen, speelt dat zij verschillen ervaren in de wijze waarop toepassing van Horizontaal Toezicht via de Fiscaal Dienstverlener (HT FD) door verschillende kantoren en medewerkers van de Belastingdienst[319] wordt toegepast. In de leidraad HT worden de afspraken met een FD vastgelegd. Deze richtlijnen worden echter niet altijd nageleefd, bijvoorbeeld wanneer er toch boekenonderzoek plaats vindt in gevallen waarin een bedrijf niet uit de steekproeftrekking naar voren komt. Een ander voorbeeld is dat het uitgangspunt bestaat dat verzoeken tot vooroverleg binnen twee weken beantwoord worden wat echter niet altijd op tijd gebeurt. Tot slot zijn er eenduidige standaardrapportages beschikbaar voor de evaluatie van HT per FD maar zijn deze standaarden nog niet overal overgenomen[320].

Een deel van de ondernemers ervaart de regels of het systeem als onredelijk

Bedrijven kunnen het als onredelijk ervaren dat liquiditeitstekorten ontstaan door het moeten afdragen van BTW voordat de daarmee gemoeide omzet is gerealiseerd. Daarnaast stuit het niet kunnen verrekenen van verschillende soort belastingenbetalingen (voor verschillende belastingmiddelen) op onbegrip[321].

Met name kleine bedrijven en ZZP-ers zijn van mening dat ze weinig terug zien van hun belastinggeld. Zij hebben daarom eerder twijfels over de rechtvaardigheid van de hoogte van belastingen en de besteding van belastinggeld[322].

Wijze waarop dit knelpunt impact heeft op bedrijven, de maatschappij en/of de Belastingdienst zelf

Bedrijven verwachten een eerlijk speelveld. MKB bedrijven verschillen in de mindere mate waarin men het uitgevoerde beleid of de behandeling door de Belastingdienst als inconsistent of onrechtvaardig ervaren. Bij 18% van de ondernemingen heerst het gevoel dat de Belastingdienst bedrijven vooral wil betrappen op fouten in plaats van wil helpen te voldoen aan de verplichtingen[323]. Met name bij kleinere bedrijven en ZZP-ers leeft de gedachte dat zij achtergesteld worden in de besteding van het belastinggeld (wat buiten de reikwijdte van de Belastingdienst valt). Het knelpunt is van invloed op het vertrouwen in de Belastingdienst, in het belastingsysteem en de daarmee op de belastingmoraal.

Oorzaken en oplossingen waaraan wordt gewerkt

De oorzaak van dit knelpunt ligt deels in de bestaande wet- en regelgeving en ligt daarmee buiten de verantwoordelijkheid van de Belastingdienst maar verdient aandacht in de uitvoeringstoetsen en dialoog tussen de Belastingdienst en de wetgever.

De afstand tussen het MKB en de Belastingdienst is relatief groot wat het moeilijk maakt het perspectief en belang van de (individuele) ondernemer als vertrekpunt in de dienstverlening te realiseren

---

318 Motivaction Beeldvormingsmonitor / Stakeholder Reputation Insights 2016/2017 Managementsamenvatting

319 Factsheet dHT FD. Knelpunten en wijzigingen Horizontaal toezicht in de FD-variant

320 Telefonische toelichting n.a.v. validatie conceptrapportage MKB

321 Op Fiscale Reis met de MKB-er aug 2018, Deskresarch Customer journey MKB december 2017 - Levensloop ondernemingen

322 Deskresarch Customer journey MKB december 2017 - Strategische verkenning zzp (2009)

323 Fiscale Monitor 2019. Tabel Ondernemingen.

De afstand tussen bedrijven in het MKB en de Belastingdienst is in vergelijking met grote ondernemingen groot doordat men geen eigen aanspreekpunt heeft waar men terecht kan voor vragen over alle belastingmiddelen en de toepassing ervan op de eigen situatie. In combinatie met de complexe fiscale wet en regelgeving voor bedrijven leidt dit tot situaties waarin onvoldoende transparantie en uitleg over de uitvoering van de wet- en regelgeving en beleidskeuzes wordt ervaren. Dit beïnvloedt de perceptie van bedrijven in het MKB, zeker ook wanneer zij zich vergelijken met andere bedrijven en/of voorgaande jaren, verschillen zelf niet goed kunnen verklaren en hierin moeilijk hulp vinden. Daarnaast is voor de Belastingdienst de ruimte om binnen de wettelijke kaders via maatwerk in te spelen op gedragshistorie en specifieke situaties beperkt[324].

Er zijn door de Belastingdienst klantonderzoeken gedaan onder de doelgroepen ZZP en MKB. Op basis hiervan zijn verbeterinitiatieven ontwikkeld, bijvoorbeeld gericht op het eerder in de administratieve keten ondersteunen van bedrijven, bijvoorbeeld met content in softwarepakketten. Ook is het proces voor de OB-aangifte zo aangepast dat deze beter kan worden doorlopen.

Er zijn verschillende processen die consistentie in de toepassing van beleid moeten borgen waaronder vaktechnische coördinatoren, vaktechnische escalatielijnen en het toepassen van het 4-ogen principe. Om het beleid en de wetgeving duidelijker uit te leggen, wordt daarnaast de communicatie naar verschillende doelgroepen verbeterd en heeft elke doelgroep een eigen behandelplan.

5.5.4.2 Belangrijke processen kunnen foutgevoelig zijn terwijl fouten soms moeilijk (of niet) te herstellen zijn

Bedrijven verwachten van de Belastingdienst dat processen zo vorm gegeven worden dat de kans op het maken van fouten zo klein mogelijk wordt. Mochten er toch fouten ontstaan, hetzij aan de kant van de Belastingdienst, hetzij aan de kant van het betreffende bedrijf, moet het mogelijk zijn fouten te herstellen en op te lossen. In de praktijk is een aantal processen echter foutgevoelig en zijn fouten niet altijd (eenvoudig en/of tijdig) te herstellen[325].

Bedrijven kunnen fouten maken doordat een aantal processen nog handmatig verloopt

Bedrijven zijn vooral geneigd fouten te maken wanneer informatie handmatig moet worden ingevoerd[326]. Voor bedrijven geldt bijvoorbeeld dat zij handmatig de verschillende BTW-percentages die gehanteerd zijn moeten uitrekenen en opvoeren[327]. Internationaal opererende bedrijven moeten intracommunautaire prestaties (ICP) apart doorgeven[328]. Zonnepaneelhouders moesten na de aanmelding als ondernemer in het verleden de benodigde code zelf toevoegen aan de OB-aangifte[329]. Een aantal processen kan vooralsnog alleen via papier worden uitgevoerd, zoals het voor een eerste keer doen van de aangifte Omzetbelasting, het deblokkeren van een G-rekening, het wijzigen van persoonlijke gegevens of het veranderen van een autoregistratie.

Ook aangifteprocessen die vooralsnog minder via 'system to system' (S2S) oplossingen worden gevoed (en dus meer handmatige interventie vereisen) kennen een hogere foutgevoeligheid[330].

---

[324] Interviews

[325] Customer Journey MKB

[326] Op Fiscale Reis met de MKB-er maart 2018

[327] Op Fiscale Reis met de MKB-er aug 2018, Customer Journey ZZP voorjaar 2017, Op Fiscale Reis met de MKB-er maart 2018

[328] Op Fiscale Reis met de MKB-er maart 2018

[329] Interviews

[330] Ter illustratie: in interviews en schriftelijke feedback n.a.v. de validatie van tussenrapportages werd benoemd dat 96% van de LH via S2S verloopt, 87% van de Vpb en 73% van de IH. De aangifte Omzetbelasting verloopt voor 60% via het portaal en voor 40% via S2S.

Bedrijven kunnen fouten maken vanuit onduidelijkheid of te weinig fiscale kennis

25% van de bedrijven achten zichzelf (zeer) ondeskundig op het gebied van fiscale zaken[331]. Door onduidelijkheid over de betekenis van wet- en regelgeving voor de eigen situatie kunnen fouten ontstaan. Door de complexiteit van de inkomstenbelasting achten ondernemers zichzelf bijvoorbeeld niet altijd in staat de aangifte en/of aanslag) te controleren. Onduidelijkheid over de internationale fiscale regels (BTW, export, loon)[332] of het privé of zakelijk (kunnen) nemen van bepaalde kosten en aftrekposten[333] kunnen tot fouten leiden.

Fouten kunnen ontstaan vanuit onvolkomenheden binnen de Belastingdienst zelf

Ook de Belastingdienst zelf kan de veroorzaker zijn van fouten in processen. Fouten in aangiften ontstaan bijvoorbeeld wanneer erkende administratiesoftware niet gelijk loopt met de aangifte[334]. Daarnaast wordt als risico in de documenten benoemd dat wetswijzigingen deels of te laat geïmplementeerd zijn in de systemen van de Belastingdienst[335]. Tot slot kan onjuiste en/of onvolledige informatie vanuit medewerkers van de BelastingTelefoon aan de basis staan van fouten[336].

Wijze waarop dit knelpunt impact heeft op bedrijven, de maatschappij en/of de Belastingdienst zelf

MKB'ers hechten veel waarde aan een soepel verloop van belastingzaken en verwachten dat de Belastingdienst processen zo inricht dat de kans op het maken van fouten zo klein mogelijk wordt. Onnodige uitvraag en/of het handmatig moeten invoeren van gegevens is voor bedrijven belastend.

Vooral ZZP-ers en startende ondernemers hebben nog weinig kennis van en ervaring met zakelijke aangiften. Binnen deze groep is 32% bang voor fouten en daarmee boetes en is 18% onzeker over de belastingaangifte[337].

Processen waarin fouten ontstaan leiden tot vragen, herstelwerkzaamheden aan de kant van de Belastingdienst en/of de ondernemer, eventuele boetes en een negatief sentiment jegens de Belastingdienst. Zeker als fouten veroorzaakt zijn door de Belastingdienst en/of moeilijk of niet te herstellen zijn kunnen deze het vertrouwen in de Belastingdienst en de belastingmoraal schaden en is er maatschappelijk impact.

Oorzaken en oplossingen waaraan wordt gewerkt

Het voorkomen van fouten (en procesverstoringen) is een belangrijk focusgebied in de visie van de directie MKB.

Interfaces tussen MKB bedrijven en de Belastingdienst zijn nog niet geautomatiseerd; er lopen initiatieven ter verbetering van system-to-system communicatie

Eén van de oorzaken dat belangrijke processen foutgevoelig kunnen zijn, ligt in het nog niet (geheel) geautomatiseerd zijn van de interface tussen de administraties van bedrijven en de (aangifte bij) de

---

331 Fiscale Monitor 2019. Tabel Ondernemingen.

332 Deskresarch Customer journey MKB december 2017 - Levensloop ondernemingen

333 Op Fiscale Reis met de MKB-er maart 2018, Customer Journey ZZP voorjaar 2017, Een aangifte zonder struikelblokken - kwalitatief. Kwalitatief onderzoek ZZP-ers en Fiscaal adviseurs. Mei 2016.

334 Een aangifte zonder struikelblokken - kwalitatief. Kwalitatief onderzoek ZZP-ers en Fiscaal adviseurs. Mei 2016.

335 Jaarcontract GO 2019, risico's en issues keten venootschapsbelasting en dividendbelasting

336 Een aangifte zonder struikelblokken - kwalitatief. Kwalitatief onderzoek ZZP-ers en Fiscaal adviseurs. Mei 2016.

337 Belastingdienst, 22e halfjaarsrapportage, mid 2018, Vooringevulde aangifte voor zzp'ers 2015, Een aangifte zonder struikelblokken - kwalitatief. Kwalitatief onderzoek ZZP-ers en Fiscaal adviseurs. Mei 2016 / Customer Journey ZZP voorjaar 2017

Belastingdienst. Hierdoor moet de juiste informatie door bedrijven eerst worden opgezocht en vervolgens soms handmatig worden gedeeld. De Belastingdienst spant zich in om de administratieve ketens aan te sluiten. Veel ondernemers maken gebruik van (geautomatiseerde) administratie, bijvoorbeeld via het gebruik van boekhoudsoftware. Vanuit het perspectief van bedrijven en de Belastingdienst ligt het voor de hand hier optimaal gebruik van te maken[338]. (Digitale) dienstverlening via het portaal blijft daarbij als keuzemogelijkheid bestaan.

Door aan te sluiten op de integrale (administratieve) keten, vermindert de kans op fouten door de gegevens te gebruiken die bij de onderneming beschikbaar zijn. De Belastingdienst werkt daarom aan een betere aansluiting op de administratieve keten van bedrijven en het daarop inrichten van de dienstverlening en het ontsluiten van dienstverlening via de administratieve keten. In dit kader heeft de Belastingdienst voorstellen voor verdergaande system-to-system integratie geaccordeerd en is (via het SBR-programma) een voortrekker geweest in het realiseren van een geüniformeerde aanlevering van gegevens aan overheden.

De Belastingdienst manifesteert zich richting leveranciers van administratieve software als gesprekspartner op dit vlak. Leveranciers verwachten dat de Belastingdienst als belangrijke ketenpartner het voortouw neemt in het ontwikkelen van standaarden en wachten zelf nog totdat de Belastingdienst die positie ook werkelijk inneemt. Men is van mening dat de Belastingdienst nadrukkelijker de samenwerking in data-integratie moet zoeken[339].

De (soms veelbelovende) initiatieven om doorbraken te realiseren in 's2s' liggen nog op de tekentafel of bevinden zich in de pilot fase, bijvoorbeeld:

- Het Project Automatisch ingevulde Winstaangifte (AWA). Binnen dit project werkt de Belastingdienst samen met leveranciers van online boekhoudsoftware, in co-creatie met Belastingplichtingen, aan het verbeteren van het BTW-aangifteproces en de ontwikkeling van een vooringevulde IB-winst en OB aangifte vanuit integratie met de software van de ondernemer. Voor deze verbetering is een Proof of Concept succesvol afgerond en een tweejarige pilot gericht op ZZP-ers in uitvoering [340].
- Het programma Versterking Administratieve ketens. Dit initiatief is medio 2019 opgestart n.a.v. het 'vooronderzoek naleving voor in de administratieve keten'. Het programma beoogt de integratie van de administratieve keten te verbeteren en de vooringevulde aangifte van kleine ondernemers en ZZP-ers mogelijk te maken. Met integratie van naleving voorin de administratieve keten van ondernemers wordt de focus gelegd op het voorkomen in plaats van het herstellen van fouten[341].

Een risico voor het kunnen realiseren van genoemde initiatieven ligt op het vlak van informatievoorziening aan de kant van de Belastingdienst. Het realiseren van de vereiste interne en externe data-integratie vereist IV-ontwikkelcapaciteit en strijdt met andere initiatieven om ontwikkelcapaciteit. Voor oplossingen op het gebied van vooringevulde aangiften wordt verwacht dat gebruik wordt gemaakt van softwarematige standaard bouwblokken die oorspronkelijk zijn ontwikkeld voor burgers (voor de VIA). Dergelijke oplossingen passen echter niet altijd naadloos in een MKB/bedrijven context.

Processen ingericht vanuit middelen, niet vanuit (verschillende) doelgroepen (bijvoorbeeld ZZP)

Vanuit zijn historie is de Belastingdienst eerder ingericht vanuit (aan belastingmiddelen gerelateerde) processen dan vanuit de doelgroepen aan wie zij dienstverlenend is. De Belastingdienst behandelt de doelgroep ZZP'ers bijvoorbeeld in verschillende opzichten als 'gewoon' bedrijf. Die behandeling maakt zaken doen ingewikkelder dan nodig en leidt tot extra administratieve lasten met als gevolg een verhoogde kans op

---

338 Jaarcontract MKB; Interviews

339 Integratie van naleving vóór in de administratieve keten van de onderneming, Met standaarden en gestandaardiseerde voorzieningen. Aanpak en beleidskaders versie 0.9. (2019)

340 Tussenevaluatie Automatisch Ingevulde Winstaangifte oktober 2019

341 Integratie van naleving vóór in de administratieve keten van de onderneming, Met standaarden en gestandaardiseerde voorzieningen. Aanpak en beleidskaders versie 0.9. (2019); Schriftelijke feedback n.a.v. validatie concept rapportage MKB.

fouten[342]. Daarnaast worden nieuwe processen en systemen soms eerst ontworpen voor burgers en dan na enige aanpassing 'uitgerold' naar bedrijven terwijl de situaties en interactiepatronen sterk kunnen verschillen[343].

Wet en regelgeving is complex en verandert voortdurend, de Belastingdienst werkt aan het verhogen van het kennisniveau van bedrijven

De fiscale wet en regelgeving voor bedrijven is complex en voortdurend aan verandering onderhevig. Voor het correct toepassen van wet- en regelgeving is voldoende fiscale kennis nodig waarover niet alle ondernemers beschikken.

De Belastingdienst probeert het kennisniveau bij ondernemers te verhogen door het organiseren van startersdagen en door via de website informatie beschikbaar te stellen. Ook worden er naar specifieke groepen attentie- of servicebrieven verstuurd. Bijvoorbeeld bij ondernemers met een laag aantal gewerkte uren voor wie de zelfstandigenaftrek niet geldt omdat ze niet aan het urencriterium voldoen. Zichtbaar resultaat van deze brieven is dat er in deze groep minder gebruik gemaakt wordt van de regeling[344]. Ook via fiscaal dienstverleners kan het kennisniveau van ondernemers verhoogd worden (zie hierna).

5.5.4.3 Lange doorlooptijden en/of gebrekkige statusinformatie kunnen leiden tot onzekerheid en vragen

Meer dan 90% van de MKB bedrijven vindt dat de Belastingdienst de processen snel afhandelt. Toch zijn er een aantal processen die, vanuit het perspectief van bedrijven, te traag worden afgehandeld[345].

Bezwaren en papieren processen hebben lange doorlooptijden

Voor een aantal processen zijn de doorlooptijden lang, dit geldt bijvoorbeeld voor de afhandeling van bezwaarschriften of verwerking van de loonheffingsaangifte. 28% van de bedrijven ervaart de afhandeling van bezwaren als (zeer) traag en 13% ervaart de afhandeling van de loonheffing als (zeer) traag[346]. Belastingdienst breed is de realisatie van bezwaren binnen de Awb-termijn 72,6%. Dit is ver onder de norm van 90%[347]. De realisatie van bezwaren door de directie MKB in 2019 was 63%. De streefwaarde voor de directe MKB voor de afhandeling van bezwaren binnen de Awb-termijn in 2020 is gesteld op 80 - 90%[348].

Ook processen die nog niet (volledig) zijn gedigitaliseerd leiden tot langere doorlooptijden, bijvoorbeeld het deblokkeren van een G-rekening[349], het wijzigen van persoonlijke gegevens of het veranderen van een auto-registratie: het proces waarin een formulier moet worden opgevraagd, ingevuld, verstuurd en verwerkt kan weken duren. Buiten de aangifte zijn er nog weinig processen voor ondernemers gedigitaliseerd, bijvoorbeeld via MijnBelastingdienstZakelijk of via softwarepakketten. Ondernemers moeten daarom terugvallen op niet digitale kanalen zoals schriftelijke of telefonische communicatie. Slechts 33% van het berichtenverkeer met ondernemers is gedigitaliseerd[350].

---

342 Customer Journey ZZP

343 Interviews

344 Interviews

345 Fiscale Monitor 2019

346 Fiscale Monitor 2019. Tabel Ondernemingen.

347 2e Voortgangsrapportage 2019 Belastingdienst

348 Jaarcontract MKB 2020

349 Deskresarch Customer journey MKB december 2017 - Levensloop ondernemingen

350 Strategie interactie Belastingdienst met burgers, bedrijven en hun intermediairs, Deeluitwerking van de Uitvoerings- en Toezichtsstrategie Belastingdienst Juni 2018; Een aangifte zonder struikelblokken - kwalitatief. Kwalitatief onderzoek

Beperkte ontsluiting van statusinformatie leidt tot onzekerheid en vragen

Er is weinig statusinformatie beschikbaar. Bedrijven weten daarom niet goed waar zij aan toe zijn, kunnen niet ingrijpen wanneer een proces spaak loopt en kunnen zich moeilijk voorbereiden op eventuele uitkomsten. Zo is de status van afhandeling van berichten onbekend[351], hebben ondernemers geen inzicht in wat zij op enig moment moeten betalen[352], sluiten informatie- en transactiediensten niet goed aan op de behoeften van bedrijven[353] en krijgen ondernemers geen feedback of de aangifte goed is gegaan[354].

Wijze waarop dit knelpunt impact heeft op bedrijven, de maatschappij en/of de Belastingdienst zelf

Lange doorlooptijden en gebrekkige statusinformatie raken een groot aantal bedrijven in het MKB, van klein tot groot. Het niet beschikbaar hebben van statusinformatie kan leiden tot onzekerheid of zelfs tot financiële schade door boetes of het niet tijdig kunnen signaleren van fouten.

Specifiek voor processen van bezwaar en beroep geldt dat al enkele jaren sprake is van ongewenst lange afhandeltijden waardoor soms zelfs de wettelijk gestelde termijnen worden overschreden. De reputatieschade die hiermee voor de Belastingdienst gemoeid is houdt een maatschappelijk risico in.

Voor de Belastingdienst is de impact tot slot ook aanzienlijk. Een aanzienlijk deel van het aanbod voor de BelastingTelefoon betreft namelijk proces- en statusvragen. Door het ontbreken van goed toegankelijke statusinformatie moet de Belastingdienst hiervoor veel capaciteit inzetten.

Oorzaken en oplossingen waaraan wordt gewerkt

De achterstanden bij de bezwaarbehandeling worden veroorzaakt door een tekort aan menskracht in combinatie met knelpunten in de processen en de automatisering

Ten eerste zijn achterstanden bij de afhandeling van bezwaren ontstaan door een tekort aan menskracht. Om dit tekort op te vangen zijn mensen uit de aangiftebehandeling overgebracht om achterstanden weg te werken[355]. Specifiek zijn in de Voorjaarsnota echter ook structureel middelen vrijgemaakt ter versterking van de bezwaarketen[356]. Ten tweede geldt dat het aanbod van 'bezwaren' onnodig hoog is doordat vooraf niet goed wordt beoordeeld welke bezwaren inhoudelijk daadwerkelijk als 'bezwaar' moeten gelden en welke niet zozeer 'formele' bezwaren zijn, maar eerder verzoeken die ook als zodanig kunnen worden afgehandeld (zoals bij veel digitale wijzigingen op aangiften mogelijk is)[357]. Ten derde bestaat het risico dat door overdracht van dossiers tussen afdelingen langere doorlooptijden ontstaan, doordat afdelingen zelf een bezwaar weliswaar binnen de termijn afhandelen maar dossiers te lang tussen afdelingen in blijven liggen[358]. Tot slot zijn oplossingen om de werklast in bezwarenproces te verlichten (via bijvoorbeeld verlenging van de termijn voor

---

ZZP-ers en Fiscaal adviseurs. Mei 2016; Interviews; Deskresarch Customer journey MKB december 2017 - Bijlage Herijking Investeringsagenda (2017); Resultaten medewerkerssessies

351 Deskresarch Customer journey MKB december 2017 - Bijlage Herijking Investeringsagenda (2017)

352 Deskresarch Customer journey MKB december 2017 - Beelden van ondernemers

353 Strategie interactie Belastingdienst met burgers, bedrijven en hun intermediairs, Deeluitwerking van de Uitvoerings- en Toezichtsstrategie Belastingdienst, Juni 2018

354 Deskresarch Customer journey MKB december 2017 - Beelden van ondernemers; Belastingdienst, 22e halfjaarsrapportage, mid 2018

355 Interviews

356 1e Suppletore Begroting 2020

357 Belastingdienst, 23e halfjaarsrapportage, eind 2018.

358 Jaarcontract GO; Resultaten medewerkerssessies.

wijzigingen of de ontwikkeling en inzet van risico-tools) of beter te plannen (via case en workflow management waardoor in ieder geval de oudste zaken eerst worden opgepakt) nog niet (volledig) gerealiseerd.

Het proces van bezwaar en beroep is één van de knelpunten in de dienstverlening van de Belastingdienst die hoog op de politieke agenda staat. Naast de al genoemde capaciteitsverruiming, spant de Belastingdienst zich er via een projectmatige benadering voor in de doorlooptijden te verkorten. De aanpak van de directie MKB richt zich in 2020 op:

- Blijvende focus op AWB-conforme afhandeling van bezwaren;
- Analyse van de niet-tijdig afgehandelde toezichtbezwaren;
- Voorraadbeheersing (in aantallen en ouderdom);
- Afstemming met de ketenpartners over procesoptimalisatie (bijvoorbeeld verkorting van de voor- en nabewerkingstermijnen);
- Herijking taakverantwoordelijkheden binnen MKB door duidelijke terminologie, richtlijnen en bijpassende bestuurlijke informatie.

Daarnaast wordt er specifiek aangestuurd op het verkleinen van de voorraad bezwaren met gemiddeld 10% per jaar[359]. Er loopt tot slot ook een pilot voor het online indienen van een bezwaar. Hierin wordt ook de status ontsloten. Deze voorziening is nu beschikbaar voor ondernemers, maar nog niet voor diens eventuele intermediair.

Statusinformatie is moeilijk te ontsluiten binnen bestaande infrastructuur en nog niet gerealiseerd door beperkte IV-capaciteit

Realisatie van oplossingen voor het digitaliseren van processen en het ontsluiten van status informatie vereist IV-ontwikkelcapaciteit maar heeft nog niet de vereiste prioriteit gekregen. Binnen de bestaande architectuur en infrastructuur van de Belastingdienst is dit bovendien complex, bijvoorbeeld omdat het koppelingen tussen of een servicelaag over systemen vergt[360]. Ook ontbreekt in bepaalde gevallen de executiekracht om initiatieven die zijn voorzien ook daadwerkelijk en/of binnen de geplande tijd te realiseren.

Langere doorlooptijden door papieren processen en/of lange ketens

Er zijn nog processen die niet zijn gedigitaliseerd waardoor bedrijven zijn aangewezen op schriftelijke processen. De doorlooptijd is dan vaak weken. Ook hier speelt dat er beperkte IV-ontwikkelcapaciteit is voor verbeteringen. Daarnaast zijn er processen waar de Belastingdienst afhankelijk is van andere partijen. Dit is bijvoorbeeld het geval in de loonheffingsaangifte waarin ook het UWV betrokken is. De keten kan mogelijk nog verder geoptimaliseerd worden, maar grote verbeteringen zijn binnen de huidige wet- en regelgeving niet te verwachten[361].

5.5.4.4 Belangrijke informatie en hulp zijn niet altijd goed toegankelijk

MKB'ers hechten aan een soepel verloop van processen en worden graag proactief geïnformeerd en ontzorgd. ('De informatie moet mij vinden'). Voor informatie en hulp zijn MKB bedrijven[362] aangewezen op de websites van de Belastingdienst en de BelastingTelefoon. MKB bedrijven willen graag modern interacteren bv. e-mailverkeer, chatmogelijkheden (via de website, maar ook via WhatsApp) en verwachten korte reactietijden. 32% van de bedrijven geeft aan behoefte te hebben aan een persoonlijk aanspreekpunt of contactpersoon

---

359 Jaarcontract MKB 2020

360 Interviews; Resultaten medewerkerssessies

361 Telefonische Toelichting n.a.v. validatie conceptrapportage MKB

362 En hun intermediairs, zie daarvoor het volgende hoofdstuk

binnen de Belastingdienst, wat in de huidige situatie geen onderdeel is van de dienstverlening in deze doelgroep[363].

De informatievoorziening vanuit de Belastingdienst is soms te onduidelijk

Soms roept informatie op zichzelf (nieuwe) vragen op[364]. 16% van de bedrijven vindt bijvoorbeeld het antwoord op het bezwaarschrift (zeer) onduidelijk. 17% vindt het aangifteprogramma voor loonheffing (zeer) onduidelijk. Ook rondom boetes, herinneringen, aanmaningen en dwangbevelen heerst onduidelijkheid, 23% van de bedrijven vond het (zeer) onduidelijk waarom men een boete kreeg. 26% geeft aan onvoldoende uitleg te hebben gekregen over waarom de boete werd verkregen. 15% vond het (zeer) onduidelijk waarom ze een herinnering, aanmaning of dwangbevel kregen. 19% heeft daarbij onvoldoende uitleg gekregen over het 'waarom' van de maatregel[365].

Het interactiepalet voorziet qua digitale kanalen nog niet goed in de behoeften van MKB bedrijven

Ondernemers die een vraag willen stellen kunnen dit vrijwel niet digitaal (zoals via chat, messaging of e-mail) en moeten dan uitwijken naar de BelastingTelefoon. 32% van de bedrijven geeft aan behoefte te hebben aan contact via e-mail[366]. Ondernemers ervaren dat er (te) veel verschillende ingangen, formulieren en procedures zijn om informatie te verstrekken of te verkrijgen, wat het zaken doen met de Belastingdienst onduidelijk en onoverzichtelijk maakt[367].

De online informatievoorziening vangt te weinig vragen af

De Belastingdienst stelt zich ten doel dat 80% van de klantvragen binnen de dienstverleningspagina's kan worden afgehandeld[368]. De informatievoorziening vanuit de Belastingdienst (bijvoorbeeld via de website of via brieven) stelt MKB bedrijven niet altijd in staat om zelfstandig antwoord te vinden op vragen[369]. 6% van de bedrijven is (zeer) ontevreden over de website. Van de bedrijven die de BelastingTelefoon bellen, heeft 73% vooraf op de website gezocht maar geen afdoende antwoord gevonden op de vraag[370].

Ten eerste is informatie soms moeilijk vindbaar. 13% geeft aan het (zeer) moeilijk te vinden om informatie te vinden, 4% vindt op de website geen antwoord op de vraag en 22% slechts gedeeltelijk[371]. Zo ontbreekt bijvoorbeeld de mogelijkheid online historische overzichten te raadplegen, bijvoorbeeld bij de BTW-aangifte[372]. Ten tweede wordt informatie soms als te generiek of niet toepasbaar op de eigen situatie beoordeeld. 11% van de bedrijven geeft aan dat informatie niet branche-specifiek genoeg is[373].

---

363 Fiscale Monitor 2019. Tabel Ondernemingen, Customer Journey MKB

364 Resultaten medewerkerssessies

365 Fiscale Monitor 2019. Tabel Ondernemingen.

366 Fiscale Monitor 2019. Tabel Ondernemingen, Memo Werkgroep 3: Klantperspectief burgers, bedrijven en instellingen; Concerndirectie I&S, 11 oktober 2019

367 Deskresarch Customer journey MKB december 2017 - Bijlage Herijking Investeringsagenda (2017)

368 Jaarcontract 2020 KI&S

369 Resultaten medewerkerssessies

370 Fiscale Monitor 2019. Tabel Ondernemingen.

371 Fiscale Monitor 2019. Tabel Ondernemingen.

372 Deskresarch Customer journey MKB december 2017 - Levensloop ondernemingen, Op Fiscale Reis met de MKB-er maart 2018; Resultaten medewerkerssessies

373 Customer Journey ZZP voorjaar 2017

Ondernemers ervaren knelpunten bij de BelastingTelefoon: bereikbaarheid, kwaliteit en toon

Wie zelfstandig niet gevonden heeft wat werd gezocht, zoekt contact met de BelastingTelefoon waar knelpunten bestaan qua bereikbaarheid en kwaliteit van de beantwoording van vragen. 25% van de bedrijven is (zeer) ontevreden over de BelastingTelefoon. 38% gaf aan dat het (erg) lang duurde voordat ze een medewerker aan de lijn kregen. 20% vond de medewerker (zeer) ondeskundig[374]. Tot slot is de toon van de interactie vanuit de Belastingdienst een aandachtpunt is[375]. 14% ervaart bijvoorbeeld onvoldoende inlevings vermogen[376].

Wijze waarop dit knelpunt impact heeft op bedrijven, de maatschappij en/of de Belastingdienst zelf

Het moeilijk toegankelijk zijn van belangrijke informatie en hulp staat voor MKB'ers een soepel verloop van belastingzaken in de weg. Vanwege het belang van een correcte aangifte, ontstaat er onzekerheid wanneer vragen niet beantwoord (kunnen) worden. Men wordt dan immers onvoldoende in staat gesteld zich te houden aan de belastingplicht. Bedrijven willen modern interacteren via bijvoorbeeld e-mailverkeer, chatmogelijkheden (via de website, maar ook via WhatsApp) en verwachten korte reactietijden. Investeren hierin wordt door bedrijven gezien als een 'needtohave'[377]. Ernstiger is het wanneer als gevolg hiervan fouten ontstaan, bijvoorbeeld wanneer een bedrijf op basis van een incorrect of verkeerd begrepen antwoord van de BelastingTelefoon een foutieve aangifte doet. Het herstellen hiervan en/of voorkomen of terugdraaien van sancties kan een lastige opgave zijn.

Voor de Belastingdienst is de impact daarnaast ook aanzienlijk. De beperkte mogelijkheden voor (digitale) selfservice zorgen voor (het in stand houden van) een ouderwets imago. Het ontbreken van goede selfservice mogelijkheden leidt tot een verhoogd aanbod bij de BelastingTelefoon en een beslag op de capaciteit om informatieverzoeken af te wikkelen.

Oorzaken en oplossingen waaraan wordt gewerkt

Dat belangrijke informatie en hulp moeilijk toegankelijk zijn kan niet los gezien worden van de complexiteit van wet- en regelgeving en de grote opgave de informatie die hiermee samenhangt op een heldere manier voor het MKB te ontsluiten. Tegelijkertijd is (meer) binnen de reikwijdte van de Belastingdienst een aantal oorzaken te duiden waarvoor in een aantal gevallen ook oplossingen in ontwikkeling zijn.

Beperkte differentiatie van informatie naar doelgroepen

De Belastingdienst hanteert het uitgangspunt dat dezelfde informatie voor iedereen in dezelfde mate wordt ontsloten. Het gevolg hiervan is dat 'de ondernemer' te sterk als een homogene groep wordt benaderd en de informatiebehoeften van specifieke subgroepen onvoldoende worden geadresseerd[378]. Tegelijkertijd wordt er voor de meeste bedrijven juist te veel informatie gepresenteerd, bijvoorbeeld over zeer specifieke uitzonderingssituaties bij de inkomstenbelasting waardoor de informatie onoverzichtelijk wordt[379] of is de bekendheid van kanalen niet groot genoeg[380].

---

374 Fiscale Monitor 2019. Tabel Ondernemingen, 11 oktober 2019; Resultaten medewerkerssessies

375 Customer Journey ZZP voorjaar 2017, Op Fiscale Reis met de MKB-er aug 2018, Deskresarch Customer journey MKB december 2017

376 Fiscale Monitor 2019. Tabel Ondernemingen.

377 Customer Journey MKB , Op Fiscale Reis met de MKB-er aug 2018

378 Interviews

379 Deskresarch Customer journey MKB december 2017 – Customer Journey Inkomstenbelasting Knelpuntenkaart (2015)

380 Interviews

Er wordt door de Belastingdienst wel gewerkt aan de ontwikkeling en uitbreiding mogelijkheden op MijnBelastingdienstZakelijk, wat mogelijkheden tot (specifieke) communicatie en interacties vergroot. Tot eind 2021 is het plan om de functionaliteiten (met name aangifte behandeling) van het oude portaal (Persoonlijk Domein Ondernemers) te realiseren in MijnBelastingdienstZakelijk. Het is de bedoeling dat MijnBelastingdienstZakelijk benaderd kan gaan worden vanuit het Generieke Portaal dat ontwikkelt gaat worden. Op dit moment vindt een herijking van het generieke portaal plaats waardoor het onduidelijk is welke (nieuwe) features, zoals statusinformatie, ontsluiten van het klantbeeld en historisch inzicht, er opgeleverd zullen worden en op welk moment. Daarnaast is het MijnBelastingdienstZakelijk voor sommige groepen niet bereikbaar doordat zij geen eHerkenning kunnen aanvragen. Dit geldt voor entiteiten die geen KVK inschrijving hebben zoals buitenlandse ondernemers[381].

Een tekort aan menskracht zet de afgelopen jaren de bereikbaarheid van de BelastingTelefoon onder druk, daarnaast schieten digitale kanalen en/of de capaciteit om hierin verbeteringen te realiseren tekort

In de beschrijving van het verbeterinitiatief 'Visitekaartje' is specifiek aandacht besteed aan de knelpunten op het gebied van toegankelijkheid en kwaliteit van de BelastingTelefoon en Digitale kanalen en zijn de oplossingen waaraan in dit verband wordt gewerkt belicht.

[381] Telefonische en schriftelijke toelichting n.a.v. validatie conceptrapportage MKB en GO

5.6 Dienstverlening aan bedrijven: 'Grote Ondernemingen (GO)'

5.6.1 Samenvatting dienstverlening aan Grote Ondernemingen

De doelgroep grote ondernemingen bestaat in de definitie van de Belastingdienst uit zo'n 14.000 entiteiten, zijnde (groepen) rechtspersonen die belastingplichtig, inhoudingsplichtig of belastingschuldig zijn inclusief natuurlijke personen die belanghebbend zijn in een onderneming[382].

Vanuit de directie Grote Ondernemingen worden de bedrijven die in deze doelgroep vallen via individuele klantbehandeling bediend en geholpen in het zaken doen met de Belastingdienst. Hiermee is een belangrijke stap gezet naar passende dienstverlening voor deze relaties maar kunnen nog niet alle knelpunten in de dienstverlening worden geëlimineerd.

Grote Ondernemingen worden niet altijd als zodanig herkend en bediend. Er kunnen fouten ontstaan doordat de Belastingdienst in de inrichting van zijn systemen en centrale processen uitgaat van individuele (rechts)personen/ belastingplichtigen en niet op groepen/ entiteiten. Dergelijke fouten moeten vaak handmatig worden hersteld. Daarnaast verlopen de aangiften dividendbelasting, assurantiebelasting, bankenbelasting, milieubelasting en kansspelbelasting nog via papieren processen wat onhandig is en de kans op fouten vergroot.

Voor goede dienstverlening voor grote ondernemingen is het van belang dat informatie veilig en gericht gedeeld kan worden. De huidige kanalen bieden echter nog onvoldoende mogelijkheden voor informatie-uitwisseling en samenwerking tussen grote ondernemingen en behandelteams.

De tabel op de volgende pagina biedt een overzicht van de belangrijkste knelpunten, oorzaken en oplossingen waaraan wordt gewerkt, inclusief een indicatieve inschatting van de termijn waarbinnen lopende oplossingen gereed zijn (zie daarvoor onderstaande legenda). Het vervolg van dit hoofdstuk gaat op elk van de knelpunten voor deze doelgroep dieper in.



Het is de onderzoekers niet gebleken dat een oplossing is voorzien	Het is de onderzoekers gebleken dat een oplossing is voorzien maar niet duidelijk of deze al wordt gerealiseerd	Het is de onderzoekers gebleken dat een oplossing is voorzien en wordt gerealiseerd maar realisatie wordt niet binnen 12-18 maanden verwacht	Het is de onderzoekers gebleken dat een oplossing is voorzien en binnen 12-18 maanden verwacht te worden gerealiseerd	De oorzaak van het knelpunt is (nagenoeg) opgelost

Opmerking bij de legenda: de kwalificaties betreffen een inschatting. Tussenvormen, bijvoorbeeld '1/8', '3/8' en '5/8' kunnen ook voorkomen.

[382] Schriftelijke feedback n.a.v. validatie concept rapportage GO. Cijfers juni 2020

Knelpunt	Illustraties	Oorzaken (geclusterd)	Oplossingen waaraan wordt gewerkt	Termijn waarbinnen lopende oplossingen gereed zijn (indicatief)
1. Lange doorlooptijden en gebrekkige statusinformatie kunnen leiden tot onzekerheid en vragen	▶ Soms lange doorlooptijden bij bezwaren ▶ Soms lange doorlooptijden bij loonheffingsaangifte ▶ Statusinformatie wordt niet ontsloten	▶ Er is onvoldoende capaciteit beschikbaar (al dan niet ontstaan door bezuiniging); ▶ Digitalisering ontoereikend: Ontbreken dashboards & digitale procesoplossingen	▶ Verbetering van managementinformatie rondom behandeling van bezwaren. ▶ Aansturen op SLAs tussen directies die gaan over de verschillende processtappen bij bezwaren. ▶ Ter verbetering van de afhandeling van bezwaren zijn procesverbeteringen doorgevoerd en wordt gestuurd op tijdige afwikkeling van bezwaren.	
2. Er kunnen fouten ontstaan doordat de Belastingdienst zich richt op losse belastingplichtigen in plaats van groepen / entiteiten en bepaalde processen handmatig verlopen	▶ Fouten en onduidelijkheden ontstaan doordat inzicht en communicatie niet wordt geboden/gericht op groepsniveau ▶ Fouten kunnen ontstaan doordat processen niet zijn gedigitaliseerd of wetswijzigingen te laat in de systemen zijn verwerkt	▶ Het perspectief en belang van het (individuele) bedrijf is niet altijd het vertrekpunt (focus op fiscaliteit, massale processen) ▶ De effectiviteit van processen schiet tekort (door gebrekkige integratie) ▶ Digitalisering ontoereikend: Ontbreken dashboards & digitale procesoplossingen	▶ De ontwikkelopgaven in de interactiestrategie (#12) voorzien (op termijn) in informatievoorziening op niveau van groepen	
3. Grote ondernemingen en de Belastingdienst hebben nog geen goed kanaal om veilig informatie uit te wisselen en intensief samen te werken	▶ Er is geen goede oplossing voor digitale informatie-uitwisseling en samenwerking ▶ Mogelijkheden van communicatie via e-mail zijn er nauwelijks	▶ Digitalisering is ontoereikend: Ontbreken kanalen ▶ (Andere) externe juridische en/of beleidsoorzaken (t.a.v. communicatie via websites, e-mail)	▶ Ontwikkeling portals (zie boven) ▶ Pilot samenwerkingsruimte	
4. Grote ondernemingen krijgen hun klantvragen op verschillende plekken beantwoord; toegesneden informatievoorziening via online kanalen is beperkt	▶ Een verscheidenheid aan vragen komt op verschillende plekken binnen de Belastingdienst terecht ▶ De algemene en bedrijfsspecifieke informatievoorziening via online kanalen voor grote ondernemingen is beperkt	▶ Het perspectief en belang van het (individuele) bedrijf is niet altijd het vertrekpunt ▶ Organisatorische complexiteit ▶ Digitalisering ontoereikend: Ontbreken eenduidige (selfservice) kanalen & digitale procesoplossingen ▶ (Andere) externe juridische en/of beleidsoorzaken (t.a.v. communicatie via websites, e-mail)	▶ Ontwikkeling portals (ontwikkelopgaven, zie boven)	

5.6.2 Introductie

Definitie grote ondernemingen

De doelgroep grote ondernemingen bestaat in de definitie van de Belastingdienst uit zo'n 14.000 entiteiten, zijnde (groepen) rechtspersonen die belastingplichtig, inhoudingsplichtig of belastingschuldig zijn inclusief natuurlijke personen die belanghebbend zijn in een onderneming[383]. Het aantal belastingplichtige (rechts)personen is 20 - 30 keer zo groot. De doelgroep kenmerkt zich door een grote heterogeniteit: naast de grote multinationals maken bijvoorbeeld ook overheidsinstellingen en non-profitorganisaties er deel van uit. De (fiscale) problematiek is daardoor divers en complex. Grote ondernemingen zijn goed voor 175 miljard aan belastingopbrengsten (72% van het totaal aan belastingopbrengsten in Nederland[384]). Een deel van de organisaties kent complexe fiscale problematiek als gevolg van multinationale activiteiten.

Grote organisaties laten zich doorgaans bijstaan door gespecialiseerde medewerkers en/of intermediairs die (een deel van) de fiscale taken uitvoeren[385].

Behoeften Grote Ondernemingen[386]

Evenals andere bedrijven hechten grote ondernemingen aan continuïteit en consistentie in beleid en regelgeving. Frequente wijzigingen leiden immers tot onzekerheid in de bedrijfsvoering. De commerciële 'large corporate' bedrijven opereren veelal in concurrentiegevoelige markten. Naast vertrouwelijkheid acht men het daarom ook van belang dat de Belastingdienst iedereen rechtvaardig en gelijk behandelt.

De snelheid van processen die leiden tot uitsluitsel over belastingkwesties is voor grote ondernemingen belangrijk. Men hecht waarde aan een betrouwbare, deskundige Belastingdienst en heeft behoefte aan persoonlijk contact, directe communicatie en 'korte lijnen'. Transparantie en integriteit in de communicatie zijn van wezenlijk belang: Men wil weten wat de uitgangspunten zijn van de Belastingdienst, daarnaar handelen en tijdens het proces of achteraf niet verrast worden. Er is behoefte aan zekerheid vooraf. De 'gesloten kanten' van de Belastingdienst wenst men te omzeilen, men hecht sterk aan een gelijkwaardige relatie met de Belastingdienst en wenst enige controle hebben over de inhoud van gesprekken (bijvoorbeeld via klantcoördinator/horizontaal toezicht, zie hierna).

(Organisatie van) Dienstverlening aan grote ondernemingen

Grote ondernemingen worden op basis van omvang (WOLB-som[387]) en (fiscale) complexiteit ingedeeld in vier categorieën, waarbij categorie 1 de grootste en meest complexe organisaties omvat. Daarnaast zijn er vier sectordoelgroepen gedefinieerd die de indeling op grootte doorsnijden: financials, energiebedrijven, olie & gas en betaalde sport. In een sectordoelgroep zijn ook de kleinere MKB-bedrijven opgenomen zodat deze eenduidig bediend kunnen worden[388].

---

383 Schriftelijke feedback n.a.v. validatie concept rapportage GO. Cijfers juni 2020

384 Schriftelijke feedback n.a.v. validatie concept rapportage GO. Cijfers 2018. In dit percentage zijn ook Zeer Vermogende Personen opgenomen. Cijfers exclusief Douane, inclusief Toeslagen

385 Strategie Interactie Belastingdienst met burgers, bedrijven en hun intermediairs. Juni 2018; Jaarplan Belastingdienst 2020; Jaarcontract GO 2019

386 Gebaseerd op EY analyse / Belastingdienst Beeldvormingsmonitor Stakeholder Reputation Insights, Motivaction 2016

387 Met de WOLB-som wordt een inschatting gemaakt van het fiscale belang van een belastingplichtige entuteit op basis van de feitelijk verschuldigde belasting voor de vier belastingmiddelen: Inkomensheffing, Loonheffing, Omzetbelasting en Vennoorschapsbelasting.

388 Strategie Interactie Belastingdienst met burgers, bedrijven en hun intermediairs. Juni 2018, Jaarplan Belastingdienst 2020, Jaarcontract GO 2019

De directie GO bedient naast ondernemingen ook zeer vermogende burgers. Voor de groep zeer vermogende personen zijn geen specifieke knelpunten geïdentificeerd die niet ook van toepassing zijn op grote ondernemingen in het algemeen[389].

Voor grote ondernemingen wordt individuele klantbehandeling ingezet

De uitvoerings- en toezichtstrategie van de directie GO is er op gericht het gedrag van de grootste profit en non-profit organisaties zodanig te beïnvloedden dat zij structureel uit zichzelf (fiscale) regels naleven. De directie GO geeft hier uitvoering aan door zoveel mogelijk dienstverlenend te opereren en waar nodig corrigerend op te treden. Inspelend op de omvang en complexiteit van grote ondernemingen worden zij bediend via "individuele klantbehandeling". Dit betekent dat er per onderneming een centraal aanspreekpunt is, de klantcoördinator, die waar nodig specialisten / het behandelteam vanuit de Belastingdienst betrekt. Voor de vier sector-doelgroepen (zowel Grote Ondernemingen als MKB) is een gecoördineerde en gecentraliseerde klantbehandeling vastgesteld[390].

5.6.3 Dienstverlening aan Grote Ondernemingen: sterkten

Een sterk punt van de dienstverlening aan grote ondernemingen is de eerder genoemde individuele klantbehandeling. Deze aanpak zorgt voor goede werkrelaties en onderlinge transparantie en levert een positieve bijdrage aan de interne beheersing en fiscale strategie van een bedrijf, wat bijdraagt aan een betere compliance (regelnaleving). De Belastingdienst stelt per organisatie een individueel behandelplan op dat mede afhankelijk is van de proceskwaliteit, interne beheersing en mate van transparantie van het bedrijf. Ook een 'individueel convenant horizontaal toezicht' waarin gedragsafspraken zijn vastgelegd maakt hier deel van uit[391]. Grote ondernemingen koesteren de mogelijkheden van direct persoonlijk contact met de Belastingdienst. Ze hebben het gevoel dat de één-op-één contacten met de Belastingdienst hen meer mogelijkheden bieden om de eigen zaak te bepleiten. Ook zijn ze positief over horizontaal toezicht. Dit geeft bedrijven het gevoel dat ze als gelijkwaardige partners aan tafel zitten. De grootste ondernemingen zien de beschikbaarheid van de eigen klantcoördinator als een basisvoorwaarde in de dienstverlening[392].

Ten opzichte van buitenlandse equivalenten wordt de Belastingdienst zeer positief gewaardeerd ('meedenken', 'professioneel' en 'deskundig')[393]. Bedrijven waarderen de betrouwbaarheid (93% van de ondernemingen is hierover zeer positief) en integriteit van de Belastingdiens[394]. 9 op de 10 bedrijven vinden de Belastingdienst zorgvuldig en betrouwbaar[395]. Het merendeel ervaart dat de Belastingdienst zijn afspraken nakomt. Slecht 7% geeft aan dit (helemaal) niet te ervaren.

5.6.4 Knelpunten in de dienstverlening aan Grote ondernemingen

Ondanks de eerder genoemde sterkten kent de dienstverlening van de Belastingdienst aan grote ondernemingen ook nog knelpunten.

Op basis van een documentstudie zijn knelpunten 'bottom-up' geïnventariseerd. De knelpunten uit zijn nader geduid aan de hand van een analyse- en evaluatiekader[396]. Aan de hand van dit kader is de impact van

---

389 Schriftelijke feedback n.a.v. validatie concept rapportage GO

390 Jaarplan Belastingdienst 2020, Jaarcontract MKB 2020, Jaarcontract GO 2019, Uitvoerings- en toezichtsstrategie directie Grote Ondernemingen: Individuele klantbehandeling .

391 Onderzoek Grote Ondernemingen, Deelrapport Vervolg Onderzoek Grote Ondernemingen Categorie 3; Belastingdienst CD Innovatie en Strategie, 16 januari 2020

392 Motivaction Beeldvormingsmonitor / Stakeholder Reputation Insights 2016/2017 Managementsamenvatting.

393 Motivaction Beeldvormingsmonitor / Stakeholder Reputation Insights 2016/2017 Managementsamenvatting.

394, Fiscale monitor 2019. Tabellen ondernemingen.

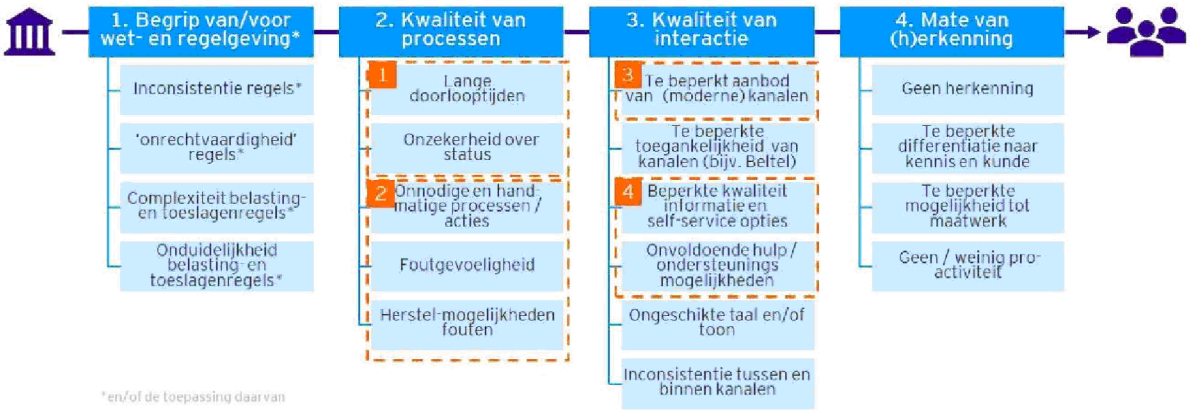
395 Fiscale Monitor 2019. Tabel Ondernemingen.

396 Zie paragraaf 2.3

knelpunten globaal bepaald: ten eerste de impact op bedrijven, ten tweede de maatschappelijke impact en ten derde de impact op de Belastingdienst zelf. De gemaakte inschatting is getoetst in interviews met relevante betrokkenen binnen de Belastingdienst. In de dienstverlening aan het grote ondernemingen hebben vier (clusters van) knelpunten de meeste impact:

1. Lange doorlooptijden en gebrekkige statusinformatie (op groepsniveau) kunnen leiden tot onzekerheid en vragen;
2. Er kunnen onduidelijkheden en fouten ontstaan doordat de Belastingdienst in centrale processen en systemen uitgaat van individuele (rechts)personen en niet van groepen en bepaalde processen handmatig verlopen;
3. Grote ondernemingen en de Belastingdienst hebben nog geen goed kanaal om veilig informatie uit te wisselen en intensief samen te werken;
4. Grote ondernemingen krijgen hun klantvragen op verschillende plekken beantwoord; toegesneden informatievoorziening via online kanalen is beperkt.

Deze hoofdknelpunten voor grote ondernemingen worden in de hiernavolgende paragrafen belicht en hangen als volgt samen met het algemene knelpuntenraamwerk:



5.6.4.1 Lange doorlooptijden en gebrekkige statusinformatie (op groepsniveau) kunnen leiden tot onzekerheid en vragen

Vooral bij de afhandeling van bezwaren en de loonheffingsaangifte kunnen de doorlooptijden lang zijn

Net als voor het MKB kunnen de doorlooptijden van de afhandeling van bezwaarschriften en de loonheffingsaangifte ook voor grote ondernemingen lang zijn. 28% van de bedrijven ervaart de afhandeling van bezwaren als (zeer) traag en 13% ervaart de afhandeling van de loonheffing als (zeer) traag[397]. Belastingdienst-breed is de realisatie van bezwaren binnen de Awb-termijn 72,6%. Dit is ver onder de norm van 90%[398]. De afhandeling van bezwaren door de directie GO in 2017 binnen de normtijd was 86%. De

[397] Fiscale Monitor 2019. Tabel Ondernemingen.

[398] 2e Voortgangsrapportage 2019 Belastingdienst

streefwaarde voor de directe GO voor de afhandeling van bezwaren binnen de Awb-termijn in 2020 is gesteld op 90 - 95%[399].

Statusinformatie is niet goed toegankelijk, ook niet op groepsniveau

Door individuele klantbehandeling vindt veel vooroverleg plaats tussen de Belastingdienst en bedrijven die bediend worden vanuit GO. Desalniettemin is informatie over de status van de afhandeling van aangiften en bezwaren niet goed toegankelijk. Hierdoor weten bedrijven niet goed waar ze aan toe zijn en kan er ook niet ingegrepen worden wanneer een proces spaak loopt. Naast ontbrekende statusinformatie op het niveau van individuele rechtspersonen mist een overkoepelend beeld van de status op groepsniveau. Deze informatie is ook niet beschikbaar voor medewerkers van de Belastingdienst zelf[400] (zie hierna).

Wijze waarop dit knelpunt impact heeft op bedrijven, de maatschappij en/of de Belastingdienst zelf

Lange doorlooptijden raken een groot aantal bedrijven die een bezwaar indienen. Het niet beschikbaar hebben van statusinformatie kan leiden tot onzekerheid of zelfs tot financiële schade door boetes of het niet tijdig kunnen signaleren van fouten.

Specifiek voor processen van bezwaar en beroep geldt dat al enkele jaren sprake is van ongewenst lange afhandeltijden waardoor soms zelfs de wettelijk gestelde termijnen worden overschreden. De reputatieschade die hiermee voor de Belastingdienst gemoeid is, houdt een maatschappelijk risico in. Het proces van bezwaar en beroep is hierdoor één van de knelpunten in de dienstverlening van de Belastingdienst die hoog op de politieke agenda staat.

Oorzaken en oplossingen waaraan wordt gewerkt

De achterstanden bij de bezwaarbehandeling worden veroorzaakt door een tekort aan menskracht in combinatie met knelpunten in de processen en de automatisering

De lange doorlooptijden in het proces van bezwaar en beroep kent een aantal oorzaken. Ten eerste is er sprake (geweest) van capaciteitsproblemen. Deze zijn onder meer ontstaan doordat oplossingen en automatisering om de werklast in het bezwarenproces te verlichten (via bijvoorbeeld verlenging van de termijn voor wijzigingen of de ontwikkeling en inzet van risico-tools) of beter te plannen (via case en workflow management waardoor in ieder geval de oudste zaken eerst worden opgepakt) niet (volledig) op tijd zijn gerealiseerd.

Ten tweede geldt dat het aanbod van 'bezwaren' onnodig hoog is doordat vooraf beter moet worden beoordeeld welke bezwaren inhoudelijk daadwerkelijk als bezwaar moeten gelden en welke niet zozeer 'formele' bezwaren zijn, maar bijvoorbeeld verzoeken die ook als zodanig kunnen worden afgehandeld (zoals bij veel digitale wijzigingen op aangiften mogelijk is)[401]. Ten derde bestaat het risico dat door overdracht van dossiers tussen afdelingen langere doorlooptijden ontstaan, doordat afdelingen zelf een bezwaar weliswaar binnen de termijn afhandelen maar dossiers te lang tussen afdelingen in blijven liggen[402]. Cijfers hierover zijn onduidelijk, ook omdat medewerkers die intern van afdeling wisselen de productie 'meenemen' op hun naam naar de nieuwe afdeling. De cijfers die binnen de directie GO worden gerapporteerd bevatten hierdoor ook dossiers vanuit Particulieren en MKB[403]. Ter illustratie: enkele medewerkers die in 2019 voor de IH vanuit de directie Particulieren zijn ingestroomd, hebben tot november samen circa 500 niet-tijdige bezwaren afgedaan,

---

399 Jaarcontract GO 2019

400 Interviews, Mailwisseling

401 Belastingdienst, 23e halfjaarsrapportage, eind 2018

402 Resultaten medewerkerssessies.

403 Bijdrage directie GO tbv notitie stas inzake bezwaar, 14 november 2019

die meetellen in de realisatie van de Directie GO maar daarvan geen deel uitmaken. Dit betreft ca. 55% van alle niet tijdig afgedane bezwaren van de Directie GO[404].

De directie GO blijft sterk sturen op het tijdig houden van bezwaren in de voorraad en op tijdige afwikkeling van bezwaren binnen de directie GO, waarbij de verbetering van de managementinformatie rondom de behandeling van bezwaren een belangrijk verbeterinitiatief is.

In 2018 heeft de directie GO een procesverbetering op het gebied van het beheer van de werkvoorraad doorgevoerd[405] en stuurt ook nu nadrukkelijk op tijdige afwikkeling van bezwaren. Ook pleit GO voor het maken van Service Level Agreements (SLA's) tussen de verschillende directies die verantwoordelijk zijn voor de verschillende processtappen in het proces bezwaar[406]. Een Belastingdienst-brede projectmatige benadering is er eveneens op gericht de doorlooptijden te verkorten.

De doorlooptijd van sommige processen wordt mede bepaald door de samenwerking met externe partijen

De keten van de loonheffingsaangifte omvat niet alleen de Belastingdienst maar ook het UWV. De opzet van- en samenwerking in de keten biedt nog ruimte voor optimalisatie maar binnen het bestaande kader van wet- en regelgeving zijn alleen kleine optimalisaties te realiseren[407].

Statusinformatie is moeilijk te ontsluiten binnen bestaande infrastructuur en nog niet beschikbaar gemaakt door beperkte IV-capaciteit

Realisatie van oplossingen voor het ontsluiten van status informatie of het tonen van informatie op groepsniveau vereist IV-capaciteit maar heeft nog niet de prioriteit gekregen. De Belastingdienst heeft in de ontwikkelopgaven van de interactiestrategie wel de wens uitgesproken om de klantcoördinator verder te ondersteunen met statusinformatie op niveau van groepen. Daarbij wordt ook zoveel mogelijk op maat gesneden informatie op het terrein van fiscale vaktechniek en handhaving voorzien[408]. Op basis van de laatste voortgangsrapportage is moeilijk vast te stellen wanneer e.e.a. is gerealiseerd.

5.6.4.2 Er kunnen onduidelijkheden en fouten ontstaan doordat de Belastingdienst in centrale processen en systemen uitgaat van individuele (rechts)personen en niet van groepen en doordat bepaalde processen handmatig verlopen

Fouten en onduidelijkheden ontstaan doordat inzicht en communicatie niet wordt geboden/gericht op groepsniveau

Fouten en onduidelijkheden ontstaan doordat inzicht en communicatie niet wordt geboden/gericht op groepsniveau. (Massale) processen en de achterliggende informatiesystemen zijn namelijk ingericht op losse belastingplichtige entiteiten, terwijl de meeste grote ondernemingen uit een groep rechtspersonen bestaan.

Bij het uitsturen van massacommunicatie (veelal brieven) kunnen onduidelijkheden ontstaan als verschillende berichten geautomatiseerd verstuurd worden naar losse belastingplichtige rechtspersonen die samen een groep vormen. Hierdoor komen de berichten niet aan of belanden op de verkeerde plek of bij de verkeerde

---

404 Bijdrage directie GO tbv notitie stas inzake bezwaar, 14 november 2019

405 Jaarcontract GO 2019

406 Bijdrage directie GO tbv notitie stas inzake bezwaar, 14 november 2019

407 Telefonische Toelichting n.a.v. validatie conceptrapportage

408 Notitie Voortgang interactie en dienstverlening Belastingdienst, 14-04-2020. Bijlage 4: stand van zaken op hoofdlijnen ontwikkelopgave interactiestrategie

persoon. De klantcoördinator is daarbij ook niet altijd op de hoogte van dergelijke (systeem)berichten. Hoewel de aantallen klein zijn, kan de impact voor grote ondernemingen aanzienlijk zijn[409].

Fouten kunnen ontstaan doordat processen niet zijn gedigitaliseerd of wetswijzigingen te laat in de systemen zijn verwerkt

De meest voorkomende aangifteprocessen zijn gedigitaliseerd maar veel processen daaromheen nog niet. Bezwaren, teruggaveverzoeken, en wijzigingen van persoonlijke gegevens verlopen nog met behulp van 'papier'. Ook voor overige belastingmiddelen zijn de aangiftes niet altijd gedigitaliseerd zoals bijvoorbeeld voor dividendbelasting, assurantiebelasting, bankenbelasting, milieubelasting en kansspelbelasting[410]. Doordat nog niet alle processen digitaal of via system-to-system kunnen worden afgehandeld, kunnen fouten ontstaan. Ook bestaat het risico dat fouten ontstaan doordat wetswijzigingen deels of te laat geïmplementeerd zijn in de systemen[411].

Wijze waarop dit knelpunt impact heeft op bedrijven, de maatschappij en/of de Belastingdienst zelf

Fouten vereisen herstelwerkzaamheden aan de kant van de Belastingdienst en/of de onderneming terwijl het herstellen vaak moeizaam verloopt.

Eventuele boetes kunnen bijdragen aan een negatieve perceptie. Fouten die veroorzaakt zijn door de Belastingdienst kunnen het vertrouwen en daarmee de belastingmoraal schaden wat potentieel maatschappelijke en/of politieke impact heeft.

Oorzaken en oplossingen waaraan wordt gewerkt

Informatie is onvoldoende inzichtelijk doordat processen en systemen niet zijn ingericht zijn op groepsniveau

Processen en systemen van de Belastingdienst zijn eerder gericht op losse rechtspersonen/belastingplichtigen dan op het faciliteren van een groepsstructuur. Door de focus op (ondersteuning van) massale processen zijn processen en systemen in de regel moeilijk aan te passen op de specifieke omstandigheden van grote ondernemingen. Het genereren van informatie op groepsniveau voor grote ondernemingen is binnen de bestaande architectuur en infrastructuur van de Belastingdienst complex omdat het koppelingen tussen verouderde systemen vereist[412]. Realisatie van oplossingen voor dit knelpunt vereist IV-ontwikkelcapaciteit om de data infrastructuur aan te passen maar heeft nog niet de daarvoor vereiste prioriteit verkregen.

GO is met DF&A in gesprek over een dashboard waarin statusinformatie wordt opgenomen zowel op het niveau van fiscale nummers als op groepen. Op dit moment is onduidelijk of en wanneer deze wens gerealiseerd gaat worden. Daarnaast heeft ontwikkelopgave 5 uit de interactiestrategie als doel om te komen tot een gedeelde, digitale, integrale informatiepositie, ook met bedrijven. Om dit te realiseren zijn nog veel (tussen)stappen te nemen zoals het digitaliseren van de berichtenstromen en het ontsluiten van de informatie via verschillende kanalen (S2S, portaal). De huidige systemen voorzien nog niet in deze mogelijkheden[413].

---

409 Interviews

410 Schriftelijke en telefonische toelichtingen n.a.v. validatie conceptrapportage GO

411 Jaarcontract GO 2019, risico's en issues keten vennootschapsbelasting en dividendbelasting

412 Interviews

413 Schriftelijke en telefonische toelichting n.a.v. validatie conceptrapportage GO

Digitalisering kan foutgevoeligheid van papieren processen reduceren

Met name processen rondom aangiftes en voor overige middelen zijn nog niet gedigitaliseerd waardoor bedrijven moeten terugvallen op papieren processen. Ook hier speelt dat aan digitalisering van kleinschaliger processen een lagere prioriteit wordt toegekend dan aan massale processen. Er zijn wel concrete plannen om bezwaren voor OB, VPB, de aangiftes van vliegbelasting en verhuurdersheffing en verzoeken voor teruggave te digitaliseren[414]. Oplevering van de aangifte vliegbelasting en verzoeken voor teruggaaf zijn dit jaar echter nog niet te verwachten.

Er is binnen de Belastingdienst geen integrale klantbehandeling

Door centrale services kan GO zijn verantwoordelijkheid in dienstverlening niet waarmaken. Zoals hierboven beschreven komt het voor dat vanuit Centraal Administratieve Processen (CAP) brieven naar grote ondernemingen worden verstuurd die niet zijn gecontroleerd door Grote Ondernemingen of klantcoördinatoren[415].Er zijn tijdens de knelpuntenanalyse geen initiatieven geïdentificeerd om hierin verandering te brengen.

5.6.4.3 Grote ondernemingen en de Belastingdienst hebben nog geen goed kanaal om veilig informatie uit te wisselen en intensief samen te werken

Goede dienstverlening (via individuele klantbehandeling) vereist een gedeelde informatie positie om intensief samen te kunnen werken (in documenten). Het is voor alle partijen van belang dat (gevoelige) informatie veilig en met de juiste persoon gedeeld kan worden.

Er is nog geen goede oplossing voor digitale informatie-uitwisseling en samenwerking

De huidige kanalen bieden onvoldoende mogelijkheden voor informatie-uitwisseling. De samenwerking tussen grote ondernemingen en behandelteams van GO verloopt via verschillende kanalen, verloopt veelal handmatig en is niet gekoppeld aan een zaakdossier[416]. Een digitale omgeving waarin kan worden samengewerkt en waarin documenten eenvoudig kunnen worden uitgewisseld is nog niet beschikbaar.

Mogelijkheden van communicatie via e-mail zijn er nauwelijks

De mogelijkheden om via e-mail te communiceren zijn aan beperkingen onderhevig. Het wordt (zonder beveiligde lijn) niet veilig geacht en biedt geen centrale registratie. Documenten die als bijlage worden verstuurd moeten door de Belastingdienstmedewerker handmatig worden gearchiveerd. Daarnaast is het beleid dat het bedrijf uitdrukkelijke toestemming moet geven en wordt afgesproken in welke gevallen e-mail gebruikt kan worden[417]. De wens, zowel vanuit de Belastingdienst als vanuit bedrijven, is dat er meer digitale communicatie mogelijk wordt via bijvoorbeeld portalen[418].

Wijze waarop dit knelpunt impact heeft op bedrijven, de maatschappij en/of de Belastingdienst zelf

Wanneer (concurrentiegevoelige) gegevens niet veilig kunnen worden uitgewisseld, is dat een risico voor grote ondernemingen. De Belastingdienst heeft daarbij een maatschappelijke verantwoordelijkheid om goed met de gegevens van burgers en bedrijven om te gaan. Het niet goed kunnen uitwisselen van informatie, heeft impact

414 Schriftelijke en telefonische toelichting n.a.v. validatie conceptrapportage GO

415 Interviews; Resultaten medewerkerssessies

416 Interviews, Mailwisseling

417 Interviews

418 Interviews

op de werkrelatie tussen grote ondernemingen en de Belastingdienst. Het niet goed kunnen opslaan en registreren van klantinformatie belemmert daarbij een efficiënte en doelmatige inrichting van de dienstverlening- en het toezicht.

Oorzaken en oplossingen waaraan wordt gewerkt

Processen en systemen van de Belastingdienst zijn nog onvoldoende gericht op gedigitaliseerde informatie-uitwisseling met (grote) ondernemingen, op termijn zicht op portal en samenwerkingsruimte

Processen en systemen van de Belastingdienst zijn nog onvoldoende gericht op gedigitaliseerde informatie-uitwisseling met (grote) ondernemingen. Realisatie van oplossingen voor dit knelpunt vereist IV-ontwikkelcapaciteit om de data infrastructuur aan te passen maar heeft nog niet de daarvoor vereiste prioriteit verkregen.

Belastingdienst-breed lopen er wel initiatieven om de informatie-uitwisseling te verbeteren. Een van de oplossingen is de ontwikkeling van een portaal. Een andere oplossing is system-to-system koppelingen beter te faciliteren (zie ook MKB). Deze initiatieven kunnen op termijn bijdragen aan de realisatie van een gedeelde informatiepositie met grote ondernemingen.

Recent is het portaal MijnBelastingdienstZakelijk gelanceerd. Ook staat de ontwikkeling van een generiek portaal gepland, die nu met name vanuit het oogpunt Burgers wordt ontwikkeld (Zie beschrijving van het initiatief 'Visitekaartje' eerder in dit rapport). De voorkeur van de directie Grote Ondernemingen is dat een samenwerkingsruimte ook via dit portaal wordt gerealiseerd. Het is vooralsnog echter onduidelijk in welke vorm en wanneer een portaal voor de doelgroep Grote Ondernemingen opgeleverd gaat worden[419]. Moeizame interne besluitvorming, discussies over veiligheid en herkenning bij digitale middelen en mogelijk ook belemmeringen in het IT-landschap/beleid zijn hier debet aan[420]. Indien de samenwerkingsruimte niet binnen het Generiek Portaal kan worden gerealiseerd zal de directie GO mogelijk terugvallen op een losse, niet geïntegreerde oplossing[421].

Naast samenwerkingsfaciliteiten zou in een dergelijk portaal actuele en bedrijfsspecifieke informatie te vinden moeten zijn[422]. Het is de bedoeling dat het portaal alle correspondentie toont en interactiemogelijkheden biedt. Daarnaast moet er ruimte zijn voor statische informatie en 'alerts' waar bedrijven, eventuele intermediairs en het behandelteam bij kunnen. Het portal moet informatie van de gehele groep maar ook per dochtervennootschap of fiscale structuur laten zien[423].

Er ligt een plan om voor de top 100 profit en top 30 publieke bedrijven een digitale samenwerkingsruimte aan te bieden en gebruik te stimuleren. Een uitrol naar andere grote ondernemingen wordt verder onderzocht. Het gebruik van een online samenwerkingsruimte is getest middels een proof of concept.

---

419 Schriftelijke feedback n.a.v. validatie concept rapportage MKB en GO.

420 Interviews

421 Telefonische toelichting n.a.v. validatie conceptrapportage GO

422 Interviews

423 Memo Target Operating Model. Ontwikkeling interactiestrategie Grote Ondernemingen - Werk interactie grote ondernemingen met SMP, CA, toeslagen uit. Memo Target Operating Model. Ontwikkeling interactiestrategie Grote Ondernemingen - Interactiestrategie grote ondernemingen

5.6.4.4 Grote ondernemingen krijgen hun klantvragen op verschillende plekken beantwoord; toegesneden informatievoorziening via online kanalen is beperkt

Grote verscheidenheid aan vragen komt op verschillende plekken binnen de Belastingdienst terecht

Ondanks dat er een klantcoördinator beschikbaar is als centraal aanspreekpunt, heeft een grote onderneming te maken met verschillende 'loketten' en systemen om verschillende typen vragen beantwoord te krijgen. De grootste bedrijven beschikken over een team met vaste specialisten. Bij andere grote ondernemingen worden specialisten ad hoc aangehaakt afhankelijk van de vraag[424].

De algemene en bedrijfsspecifieke informatievoorziening via online kanalen voor grote ondernemingen is beperkt

Er is weinig informatie specifiek gericht op grote ondernemingen op de website. De huidige informatie is beperkt tot (horizontaal) toezicht bij grote ondernemingen. Ook wordt er beperkt ruimte geboden in officiële stukken om bijvoorbeeld toelichting te geven op het beleid en keuzes. Zo is er in het jaarplan van de Belastingdienst of de website bijvoorbeeld geen toelichting te vinden op het doorontwikkelen van horizontaal toezicht[425]. Zoals eerder in dit hoofdstuk benoemd, ontbreekt ook informatie en inzicht op groepsniveau.

BelastingTelefoon geen knelpunt voor grote ondernemingen

Doordat grote ondernemingen een eigen klantcoördinator hebben spelen de problemen bij de BelastingTelefoon voor deze doelgroep vrijwel niet[426].

Wijze waarop dit knelpunt impact heeft op bedrijven, de maatschappij en/of de Belastingdienst zelf

Grote ondernemingen verwachten een betrouwbare, deskundige en transparante Belastingdienst. De informatievoorziening en gegevensuitwisseling is nog niet op het niveau dat deze bedrijven verwachten wat het zakendoen met de Belastingdienst kan belemmeren. Gezien het relatieve aandeel van grote ondernemingen in de belastinginkomsten is het goed toespitsen van interactie en informatievoorziening op deze doelgroep van belang.

Oorzaken en oplossingen waaraan wordt gewerkt

Complexiteit van organisatie en Belastingdienst (in combinatie met complexiteit Grote Ondernemingen zelf) bemoeilijkt versimpeling dienstverlening aan grote onderneming

Er is een grote verscheidenheid aan vragen, waarbij integrale organisatie van de dienstverlening ontbreekt. De klantcoördinator vervult een deel van deze rol, maar bedrijven hebben ook andere ingangen binnen de Belastingdienst. Sturing van de klantbehandeling bij andere organisatieonderdelen is niet mogelijk. Hiervoor zijn tijdens de knelpuntenanalyse geen specifieke initiatieven ter verbetering geïdentificeerd[427].

---

[424] Interviews

[425] Interviews

[426] idem

[427] Interviews

Processen en systemen van de Belastingdienst zijn nog onvoldoende gericht op gedigitaliseerde informatie-uitwisseling met (grote) ondernemingen, op termijn zicht op portal en samenwerkingsruimte

Gezien de grote verschillen en variëteit in grote ondernemingen past de benadering vanuit massale processen deze doelgroep minder goed[428]. In de vorige paragraaf is toegelicht dat de processen en systemen van de Belastingdienst nog onvoldoende gericht zijn op gedigitaliseerde informatie-uitwisseling met (grote) ondernemingen en informatie op groepsniveau niet- of moeilijk kan worden ontsloten.

Eerder in dit hoofdstuk werd in dit verband ingegaan op de voorgenomen ontwikkeling van een dashboard waarin statusinformatie wordt opgenomen zowel op het niveau van fiscaal nummer als op groepsniveau en andere initiatieven gericht op ontwikkeling van een gedeelde informatiepositie.

Er is beleid dat het delen van informatie met grote ondernemingen beperkt

Voor het plaatsen van informatie op de website is het beleidskader dat er alleen informatie geboden wordt die handelingsperspectief biedt. Informatie zonder handelingsperspectief verstrekken, bijvoorbeeld het afbeelden van specifieke wet-en regelgeving alleen, is dan niet mogelijk. Er loopt momenteel wel een pilot, in samenwerking met Klantinteractie & -Services om een specifieke doelgroep (mandatory disclosure) te informeren via LinkedIn. Toch blijft het lastig voor de directie GO om een goede communicatievorm te vinden voor het zelfstandig informeren van specifieke doelgroepen over specifieke onderwerpen.

Ook in openbare stukken, zoals bijvoorbeeld het jaarplan, kan beperkt gecommuniceerd worden over het beleid richting grote ondernemingen door kaderstelling op het vlak van communicatie. Soms is politieke volgordelijkheid of gevoeligheid een reden om niet te kunnen communiceren. Om grote ondernemingen alsnog te kunnen informeren stuurt de directie GO in sommige gevallen zelf brieven naar grote ondernemingen[429].

Gestructureerde verwerking van feedback moet beter zicht werpen op de (verschillende) behoeften en verwachtingen van grote ondernemingen, hier verbetering

De directie GO werkt aan een initiatief om het inzicht in de behoeften van grote ondernemingen aan te scherpen. Het plan is om in dit jaar het gestructureerd ophalen van klantfeedback te starten. De wijze waarop dit gaat gebeuren wordt momenteel besproken met diverse stakeholders, waaronder NOB, VNO/NCW, fiscaal dienstverleners en accountants. Hiermee wil de directie GO met de dienstverlening beter kunnen inspelen op de klantwensen.

---

[428] Interviews

[429] Interviews

5.7 Dienstverlening aan intermediairs

5.7.1 Samenvatting dienstverlening aan Intermediairs

Intermediairs ondersteunen burgers en bedrijven die belasting- en/of toeslagzaken niet willen, kunnen of mogen doen. 'intermediairs' zijn 'maatschappelijke of commerciële personen of organisaties die burgers en bedrijven ondersteunen bij het voldoen aan hun fiscale verplichtingen en het uitoefenen van hun toeslagrechten' (inclusief wettelijk vertegenwoordigers)[430].

Hoewel intermediairs een belangrijk aantal belastingplichtigen (en toeslaggerechtigden) vertegenwoordigen, worden klantreizen en processen zelden specifiek voor de behoeften en werkwijze van intermediairs ontworpen en ingericht. Intermediairs worden belemmerd in hun werk doordat dat sommige processen niet voor hen ontworpen / aangepast zijn.

Machtigingsvoorzieningen en informatie en transactiediensten van de Belastingdienst sluiten nu niet goed aan bij de behoeften en werkwijzen van intermediairs, zowel voor intermediairs die burgers als bedrijven vertegenwoordigen. Er is bijvoorbeeld geen actueel machtigingsregister en de bestaande machtigingsvoorzieningen worden als omslachtig en niet gebruiksvriendelijk ervaren. Wettelijke vertegenwoordigers worden op dit moment nog niet ondersteund om digitaal onafhankelijk zaken te doen[431].

Processen zijn niet ingericht op de werkwijze van intermediairs. Zo maakt de Belastingdienst het intermediairs niet eenvoudig de eigen werkzaamheden goed te spreiden in de tijd wat belangrijk is om meerdere relaties te kunnen vertegenwoordigen.

In gevallen waarin de Belastingdienst kan weten dat een burger/bedrijf wordt vertegenwoordigd door een intermediair wordt de communicatie hier niet altijd goed op aangepast. Massale communicatie (brieven en beschikkingen) wordt bijvoorbeeld onvoldoende aangekondigd/afgestemd en/of rechtstreeks naar belastingplichtigen gestuurd in plaats van naar de vertegenwoordigende intermediairs.

De tabel op de volgende pagina biedt een overzicht van de belangrijkste knelpunten, oorzaken en oplossingen waaraan wordt gewerkt, inclusief een indicatieve inschatting van de termijn waarbinnen lopende oplossingen gereed zijn (zie daarvoor onderstaande legenda). Het vervolg van dit hoofdstuk gaat op elk van de knelpunten voor deze doelgroep dieper in.



Het is de onderzoekers niet gebleken dat een oplossing is voorzien	Het is de onderzoekers gebleken dat een oplossing is voorzien maar niet duidelijk of deze al wordt gerealiseerd	Het is de onderzoekers gebleken dat een oplossing is voorzien en wordt gerealiseerd maar realisatie wordt niet binnen 12-18 maanden verwacht	Het is de onderzoekers gebleken dat een oplossing is voorzien en binnen 12-18 maanden verwacht te worden gerealiseerd	De oorzaak van het knelpunt is (nagenoeg) opgelost

Opmerking bij de legenda: de kwalificaties betreffen een inschatting. Tussenvormen, bijvoorbeeld '1/8', '3/8' en '5/8' kunnen ook voorkomen.

---

430 Strategie interactie Belastingdienst met burgers, bedrijven en hun intermediairs, juni 2018

431 Strategie interactie Belastingdienst met burgers, bedrijven en hun intermediairs, juni 2018, Evaluatie VIA fiscaal dienstverleners 2016, Fundamentele transformatie Dienstverlening / bijdrage Meerjarenplan FD 2019-2022; Notitie Voortgang interactie en dienstverlening Belastingdienst, 14-04-2020. Bijlage 4: stand van zaken op hoofdlijnen ontwikkelopgave interactiestrategie; interviews

Knelpunt	Illustraties	Oorzaken (geclusterd)	Oplossingen waaraan wordt gewerkt	Termijn waarbinnen lopende oplossingen gereed zijn (indicatief)
1. Intermediairs worden belemmerd in hun werk doordat sommige processen niet voor hen ontworpen / aangepast zijn	▶ Machtigingsvoorzieningen sluiten onvoldoende aan op de behoefte en processen van intermediairs ▶ Processen zijn niet ingericht op de werkwijze van intermediairs ▶ Terwijl de Belastingdienst kan weten dat een burger/bedrijf wordt vertegenwoordigd door een intermediair, wordt zonder afstemming rechtstreeks met burgers/ondernemers gecommuniceerd. ▶ Intermediairs krijgen te weinig informatie of worden niet tijdig geïnformeerd waardoor fouten kunnen ontstaan die niet of pas laat worden opgemerkt ▶ Het is voor intermediairs moeilijk fouten te herstellen	▶ Het perspectief en belang van de (individuele) intermediairs is niet altijd het vertrekpunt ▶ Digitalisering is ontoereikend: Ontbreken (digitale) kanalen, selfservice mogelijkheden en procesoplossingen ▶ Externe oorzaak: afhankelijkheid van overheidsbrede IT-ontwikkeling en juridische kaders	▶ Quick wins in de processen vanuit de Belastingdienst zoals in het werkproces ontvangstbevestiging bezwaren ▶ Initiatieven om behoeften per specifieke groep in kaart te brengen ▶ Machtigingsvoorzieningen verbeteren (ontwikkelopgave interactiestrategie) ▶ Overheidsbreed digitaal paspoort	
2. Het aanbod, de toegankelijkheid en de kwaliteit van contactkanalen schieten (ook) voor intermediairs tekort	▶ Het aanbod van kanalen past niet bij de behoefte van intermediairs: onduidelijkheid kanalen, voorkeurskanalen niet te beschikbaar, digitale mogelijkheden beperkt ▶ Intermediairs bellen veel voor statusvragen doordat online inzicht beperkt is. ▶ De toegankelijkheid van (intermediaire) kanalen schiet tekort: bereikbaarheid ▶ De kwaliteit van contactkanalen voor intermediair kan verbeterd worden: deskundigheid, menselijke maat, maken van afspraken en nakomen van toezeggingen ▶ Ondanks dat intermediairs in de meeste gevallen professionals zijn, geven zij aan dat berichten niet duidelijk genoeg zijn en dat de toon beter kan	▶ Digitalisering is ontoereikend: Ontbreken (digitale) kanalen, selfservice mogelijkheden en procesoplossingen ▶ Er is onvoldoende capaciteit, kennis en/of vakmanschap (door bezuiniging en/of verloop) ▶ Externe oorzaak: afhankelijkheid van overheidsbrede IT-ontwikkeling	▶ Via system-to-system aangiftes en andere dienstverlening ontsluiten ▶ Track-and-trace systeem. Is voor intermediairs afhankelijkheid van machtigingsregistratie. ▶ Forum voor maatschappelijk dienstverleners ▶ Infographic en kennissessies over beschikbare kanalen voor intermediairs	

5.7.2 Introductie

Definitie Intermediairs

Onder 'intermediairs' wordt verstaan 'maatschappelijke of commerciële personen of organisaties die burgers en bedrijven ondersteunen bij het voldoen aan hun fiscale verplichtingen en het uitoefenen van hun toeslagrechten'. Hieronder worden ook wettelijk vertegenwoordigers (bijvoorbeeld beschermingsbewindvoerders en curatoren) verstaan, waar sprake is van vertegenwoordiging op basis van een gerechtelijke uitspraak in plaats van keuze door burger/bedrijf[432].

Intermediairs ondersteunen burgers en bedrijven die belastingzaken niet willen, kunnen of mogen doen. Hierbij wordt soms een deel van het werk uitbesteed. Intermediairs hebben invloed op het regelnaleving van burgers

[432] Strategie interactie Belastingdienst met burgers, bedrijven en hun intermediairs, juni 2018

en bedrijven, kunnen verbetering van administratieve processen en digitalisering stimuleren en leveren aanvullende diensten bovenop de voorzieningen van de Belastingdienst[433].

Er zijn drie typen intermediairs:

1. Fiscaal dienstverleners: Commerciële dienstverleners die burgers of bedrijven ondersteunen bij afhandeling van hun rechten en plichten met betrekking tot belastingen en toeslagen. Fiscaal Dienstverleners hebben doorgaans een langdurige relatie met hun klant[434]. 40% van de burgers en 85% van de bedrijven laten zich op een of andere wijze ondersteunen door een fiscaal dienstverlener. De groep fiscaal dienstverleners is divers (omvang, niveau van betrokkenheid bij cliënt, adviesgebieden, mate fiscaal belang, risico van de cliëntengroep etc.) en omvat zowel de 'Big4' kantoren als kleine eenmanszaken[435].
2. Maatschappelijk dienstverleners: Dienstverleners die vanuit de overheid, vanuit non-profitorganisaties of op vrijwillige basis minder zelfredzame burgers ondersteunen bij het zaken doen met de Belastingdienst. Hieronder vallen bijvoorbeeld gemeenten, vak- en ouderenbonden, wijkcentra, belastingwinkels, sociaal werkers, bewindvoerders en helpers in de privésfeer. Met sommige partijen zijn convenanten gesloten, zoals voor Toeslagservicepunten[436]. Sommige commerciële partijen vervullen daarnaast ook een rol als maatschappelijk dienstverlener zoals woningcorporaties en kinderopvangorganisaties.
3. Vertegenwoordigers: Wettelijke vertegenwoordigers zijn er in de gevallen waar sprake is van minderjarigheid, curatele, beschermingsbewind, mentorschap, schuldsanering of faillissement. Vertegenwoordigers na overlijden (erfopvolgers/nabestaanden) regelen na overlijden van een burger de activiteiten voor de afronding van de relatie tussen overledene en overheid. Deze rol kan ingevuld worden door een burger, maar ook door een maatschappelijk of fiscaal dienstverlener.

Behoeften van intermediairs[437]

Intermediairs willen snel (gedegen) zekerheid kunnen bieden aan hun klanten. Daarvoor verwachten ze op de eerste plaats processen met een korte doorlooptijd en een betrouwbare Belastingdienst die gemaakte beloftes nakomt.

Intermediairs vinden dat er eerlijk en oprecht met ze gecommuniceerd wordt en vinden dat ook belangrijk. Ze hebben behoefte aan een kwalitatief goede ingang, waarbij de Belastingdienst bereikbaar is via diverse kanalen. Ook aanspreekbaarheid op verschillende (bestuurlijke) niveaus is gewenst.

Organisatie dienstverlening aan intermediairs vanuit de Belastingdienst

De benadering van intermediairs is gericht op het beïnvloeden van compliant fiscaal gedrag van hun klanten, via de intermediaire benadering of door middel van Horizontaal Toezicht

De grote rol van de fiscaal dienstverlener (FD) in het fiscale verkeer maakt het aantrekkelijk om via hem/haar te streven naar beïnvloeding van het fiscale gedrag van hun klanten. Vanwege de '1-op-n' relatie is het een efficiënte manier om compliance (regelnaleving) te realiseren. Het via de fiscaal dienstverlener verbeteren van de compliance is succesvol als de intermediair een bijdrage kan leveren aan een hogere fiscale kwaliteit

---

433 Roadmap Digitalisering Dienstverlening voor Intermediaire partijen versie 1 juli 2015

434 Roadmap Digitalisering Dienstverlening voor Intermediaire partijen versie 1 juli 2015

435 Bijlage I - 20190718 verkenning Focuspunt 2; Fundamentele transformatie dienstverlening / bijdrage Meerjarenplan FD 2019-2022.

436 Roadmap Digitalisering Dienstverlening voor Intermediaire partijen versie 1 juli 2015, Website Belastingdienst 'Ik wil hulp bij het invullen van m'n aangifte - wie kan mij helpen?'

437 Gebaseerd op EY analyse / Belastingdienst Beeldvormingsmonitor Stakeholder Reputation Insights, Motivaction 2016; plan meerjarige scope FD-benadering 2019-2022

(kennis), als hij een bijdrage wil leveren aan de compliance van de cliënt (motivatie) en als hij mag optreden voor zijn cliënt (gelegenheid).

Met zijn FD-benadering heeft de Belastingdienst als doel het nalevingsgedrag van de burger of het bedrijf via de FD te bevorderen door kennis van de FD te vergroten en de motivatie en gedrag van de FD en diens klant positief te beïnvloeden. Ook het verbeteren van de kwaliteit van de aangiftes en het voorkomen of terugdringen van procesverstoringen zijn belangrijke doelen. Kennis, motivatie en toestemming van de fiscaal dienstverlener zijn bepalend voor het compliance bevorderend gedrag richting hun klanten. Om deze reden streeft de Belastingdienst ernaar om deze factoren positief te beïnvloeden zodat op die manier via de fiscaal dienstverlener de compliance van de MKB ondernemingen kan worden geborgd en gestimuleerd. Begin 2020 is gestart met het programma meerjarenplan FD. Het hoofddoel is versterking van de samenwerking tussen Belastingdienst en de FD. De vijf beleidsthema's van de FD-benadering die in 2020/2021 worden opgepakt zijn:

- Gemak (toegespitst op bereikbaarheid);
- Snelheid;
- Zekerheid;
- (Gelegenheid)normen, rechtvaardigheid en vertrouwen;
- (Motivatie) en kennis.

Naar de variatie in eigenschappen zou ook de FD-benadering moeten variëren, groepsgericht waar het kan, individueel waar het moet[438].

Een deel van de inspanningen richting fiscaal dienstverleners valt onder horizontaal toezicht (HT). Onder HT worden afspraken gemaakt met koepelorganisaties (van fiscaal dienstverleners), fiscaal dienstverleners en ondernemers. Ondernemers kunnen deelnemen aan HT als hun fiscaal dienstverlener een convenant heeft. De gedachte is dat verschillende partijen samenwerken op basis van begrip, vertrouwen en transparantie. Uitgangspunten zijn bijvoorbeeld:

- Het maken van procesafspraken ten aanzien van de werkwijze tijdens het aangifteproces, uit te oefenen toezicht en periodiek overleg. Afspraken worden vastgelegd in een convenant dat periodiek geëvalueerd wordt.
- Het afstemmen van de werkwijze (onder meer via vooroverleg) zodat ervan uit kan worden gegaan dat convenantaangiften aanvaardbaar zijn[439].

HT is geen vervanging voor het meer traditionele (reactieve) toezicht. Doordat de kwaliteit van de convenantaangiften geborgd is, kunnen deze echter sneller worden verwerkt: controles vinden beperkt steekproefsgewijs plaats en de ondernemer krijgt eerder duidelijkheid over zijn aangifte. HT kan bijdragen aan een efficiënte inzet van middelen aan zowel de kant van de Belastingdienst en het bedrijf met zijn fiscaal dienstverlener. Het leidt tot een aanzienlijk lager aantal betaal- en aangifteverzuimen, minder invorderingsachterstanden en een betere kwaliteit van aangiften (lagere correctiekans)[440]

Aanvullingen op uitgangspunten voor dienstverlening: meer aandacht voor kennisontwikkeling en -uitwisseling

Fiscaal dienstverleners worden door de Belastingdienst ondersteund met fora. Deze fora zijn van grote waarde in het dagelijkse contact met de intermediairs, en kunnen rekenen op een grote betrokkenheid van de community. Daarnaast organiseert de Belastingdienst intermediairdagen en expertsessies. Deze

---

438 Fundamentele transformatie dienstverlening / bijdrage Meerjarenplan FD 2019-2022; Evaluatie FD-Benadering - Rapportage vragenlijstonderzoek onder fiscaal dienstverleners; Memo Verkenning Focuspunt 2 Ontwikkelagenda / FD-benadering versie 1.0 18 juli 2019; Analyse en plan met meerjarige scope FD-benadering 2019-2022

439 Vooroverleg vindt overigens niet alleen plaats in het kader van HT. In principe kunnen alle ondernemers die van tevoren zekerheid willen over de fiscale aspecten van hun bedrijfsvoering een verzoek indienen tot een vooroverleg.

440 Factsheet dHT FD. Knelpunten en wijzigingen Horizontaal toezicht in de FD-variant

communicatiekanalen worden tevens ingezet om nieuwe wetgeving onder de aandacht te brengen van deze doelgroep[441].

Maatschappelijke organisaties worden ondersteund met informatie, overleg, opleiding en waar nodig fysieke middelen (bijvoorbeeld inlogmiddelen of het kennisnetwerk (op het generiek portaal)[442].

5.7.3 Dienstverlening aan intermediairs: sterkten

Algemeen

Net als burgers zijn fiscaal dienstverleners die burgers vertegenwoordigen over het algemeen tevreden over de vooraf ingevulde gegevensset. Zij beschouwen de vooraf ingevulde gegevens als een positieve dienstverlening van de Belastingdienst die het doen van aangiftes voor hen makkelijker maakt[443]. Intermediairs zijn over het algemeen tevreden over de website. 8 op de 10 intermediairs vinden de informatie die zij zoeken vrij gemakkelijk en volledig[444].

Fiscaal dienstverleners

Voor fiscaal dienstverleners heeft de Belastingdienst extra kanalen ingericht: de FD-teams die op elk MKB-kantoor beschikbaar zijn en de fora (Forum Fiscaal Dienstverleners - 18.600 leden, Forum Salaris - 11.250 leden en Forum Horizontaal Toezicht - 1.000 leden). Middels de fora beoogt de Belastingdienst een kanaal te bieden aan specifieke doelgroepen intermediairs om naast kennisdeling ook contact te leggen over nadere uitleg/toepassing wet- en regelgeving en processen. De fora zijn vanuit de behoefte en samenwerking met de markt en zijn daarmee een voorbeeld van co-creatie en bottom-up realisatie. Daarnaast organiseert de Belastingdienst Intermediairdagen en expert-sessies, met het doel om kennis te delen en om intermediairs gelegenheid te bieden om met de Belastingdienst in contact te treden[445].

Vanuit de belangenorganisaties voor belastingadviseurs wordt het contact met de Belastingdienst en de diverse overleggen (bijvoorbeeld het HT-overleg, Becon-overleg, digitalisatie en communicatie-overleg) gewaardeerd[446].

Maatschappelijk dienstverleners

De fora voor fiscaal dienstverleners zijn alleen toegankelijk via de becon-nummers, waarover *maatschappelijk* dienstverleners in de regel niet beschikken. Voor deze groep bestaat vanuit Toeslagen ook een eigen forum dat zal worden samengevoegd met een forum voor maatschappelijk dienstverleners dat vanuit Particulieren in ontwikkeling is en in 2020 wordt verwacht.

De Belastingdienst werkt met diverse maatschappelijk partijen samen om kwetsbare burgers goed te ondersteunen. De Belastingdienst heeft hiervoor een 'Help de helper' beleid met onder andere 'train de trainer sessies', het kennisnetwerk (op het generiek portaal) en e-learning. Ook verwijst de Belastingdienst door naar

---

441 Fundamentele transformatie dienstverlening / bijdrage Meerjarenplan FD 2019-2022

442 Reactie op rapport Nationale Ombudsman over elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst mei 2016

443 Evaluatie VIA fiscaal dienstverleners 2016

444 Fiscale Monitor 2019. Tabellen Fiscaal Dienstverleners.

445 Fundamentele transformatie dienstverlening / bijdrage Meerjarenplan FD 2019-2022; Schriftelijke feedback n.a.v. validatie concept rapportage MKB

446 Interviews

andere partijen om problematiek integraal op te kunnen lossen, zoals bijvoorbeeld naar Stichting Lezen en Schrijven wanneer laaggeletterdheid gesignaleerd wordt[447].

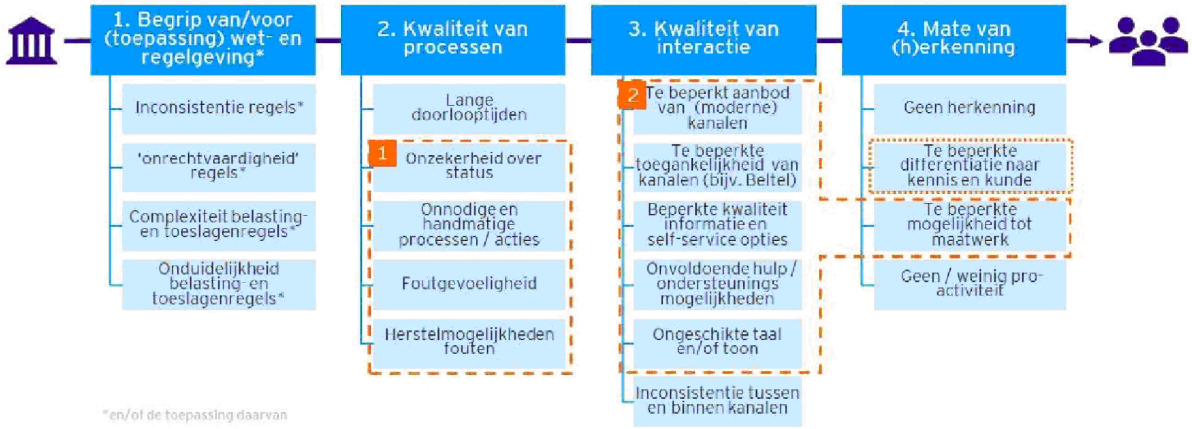
5.7.4 Knelpunten in de dienstverlening aan intermediairs

De dienstverlening van de Belastingdienst aan intermediairs kent een aantal knelpunten. Op basis van een documentstudie zijn knelpunten 'bottom-up' geïnventariseerd. De knelpunten zijn nader geduid aan de hand van een analyse- en evaluatiekader[448]. Aan de hand van dit kader is de impact van knelpunten globaal bepaald: ten eerste de impact op intermediairs en de bedrijven die zij vertegenwoordigen, ten tweede de maatschappelijke impact en ten derde de impact op de Belastingdienst zelf. De gemaakte inschatting is getoetst in interviews met relevante betrokkenen binnen de Belastingdienst.

In de dienstverlening aan intermediairs hebben twee (clusters van) knelpunten de meeste impact:

1. Intermediairs worden belemmerd in hun werk doordat dat sommige processen niet voor hen ontworpen / aangepast zijn;
2. Het aanbod, de toegankelijkheid en de kwaliteit van contactkanalen schieten (ook) voor intermediairs tekort;

Deze hoofdknelpunten voor intermediairs worden in de hiernavolgende paragrafen belicht en hangen als volgt samen met het algemene knelpuntenraamwerk:



Daarnaast speelt voor intermediairs dat knelpunten die specifiek zijn voor de doelgroepen die zij vertegenwoordigen, óók een knelpunt kunnen vormen voor intermediairs zelf. Zo kunnen intermediairs bijvoorbeeld last hebben van:

- Processen die een lange doorlooptijd kennen, bijvoorbeeld de afhandeling van bezwaarschriften of uitbetalingen; Intermediairs geven gemiddeld genomen een 4,7 voor de doorlooptijd van dossiers [449]. 42-45% van de intermediairs beoordeelt de snelheid van de afhandeling bij bezwaarschriften als (zeer) traag.

---

[447] Jaarcontract 2019 Particulieren versie 1.0 (2018); 18e Halfjaarsrapportage Belastingdienst; Notitie Voortgang interactie en dienstverlening Belastingdienst, 14-04-2020. Bijlage 4: stand van zaken op hoofdlijnen ontwikkelopgave interactiestrategie

[448] Zie paragraaf 2.3

[449] Samenvatting resultaten en aanbevelingen de relatie van fiscaal dienstverleners met de Belastingdienst. Onderzoek door de NOB en RB Mei 2019

Uitbetalingen worden door fiscaal dienstverleners door 14% als (zeer) traag ervaren, bij toeslag intermediairs is dat hoger (24%)[450];

- De knelpunten rondom Schenk- en erfbelasting[451];
- Processen die nog op papier uitgevoerd moeten doen[452];

Omdat intermediairs doorgaans voor diverse klanten werkzaamheden uitvoeren, kan de totale impact van knelpunten een veelvoud zijn van individuele burgers of bedrijven ervaren.

Daarnaast zijn er knelpunten die fiscaal dienstverleners die meedoen aan horizontaal toezicht (HT) ervaren. Aangezien Horizontaal toezicht zowel dienstverlenende als toezichtaspecten kent, worden enkele belangrijke knelpunten hier kort benoemd, ook gezien de positieve bijdrage die HT kan leveren aan een efficiënte inzet van middelen aan zowel de kant van de Belastingdienst en het bedrijf met zijn fiscaal dienstverlener (zie eerder in dit hoofdstuk).

Intermediairs en bedrijven zijn nog vaak van mening dat zij te weinig 'winnen' vanuit HT en er te veel voor moeten doen. Ook laat de Belastingdienst kansen liggen om de werkdruk te verlagen (door digitalisering). Zo vinden Fiscaal Dienstverleners dat de Belastingdienst zijn inspanningsverplichtingen onvoldoende nakomt en bovendien te veel controles uitvoert. In de praktijk is het voordeel van Horizontaal Toezicht voor belastingplichtigen daardoor beperkt[453]. Bijna de helft (46%) van de belastingadviseurs ervaart dat Horizontaal Toezicht veelal kostenverhogend werkt. (Bedrijfsfiscalisten hebben op dit punt een wat meer verdeelde mening)[454].

In samenwerking met koepelorganisaties zijn oplossingen voor de doorontwikkeling van horizontaal toezicht benoemd zoals en vergroten van de voordelen van deelname, bijvoorbeeld fast-track aangiftes en verzoeken en differentiatie van het toezicht naar gelang van de verrichte HT-werkzaamheden[455] en verlichting van administratieve lasten.

5.7.4.1 Intermediairs worden belemmerd in hun werk doordat sommige processen niet voor hen ontworpen / aangepast zijn

De Belastingdienst erkent het belang van intermediairs zowel uit oogpunt van compliance (regelnaleving) als vanuit oogpunt van efficiency. Ondanks dat er in de reguliere aangifteprocessen veel goed gaat, houdt de Belastingdienst echter niet altijd rekening met de specifieke werkwijzen van intermediairs. Ook kunnen verwarring en fouten ontstaan doordat communicatie en informatievoorziening niet zijn ingericht op burgers en bedrijven die zich voor belastingzaken door een intermediair laten vertegenwoordigen.

Machtigingsvoorzieningen sluiten onvoldoende aan op de behoefte en processen van intermediairs

Machtigingsvoorzieningen en informatie en transactiediensten van de Belastingdienst sluiten nu niet goed aan bij de behoefte intermediairs. Er is bijvoorbeeld geen actueel machtigingsregister, waarin de fiscaal dienstverlener met de Belastingdienst kan delen wat hij mag uitvoeren voor zijn klant, zodat de Belastingdienst de dienstverlening hierop kan aanpassen. Machtigingsvoorzieningen zijn ook niet eenduidig vormgegeven, waardoor soms geen expliciete toestemming nodig is en soms juist wel. Fiscaal dienstverleners ervaren de bestaande machtigingsvoorzieningen als omslachtig en niet gebruiksvriendelijk. Een intermediair

---

450 Fiscale Monitor 2019. Tabellen Fiscaal Dienstverleners en Toeslagen Intermediairs.

451 Interviews

452 Interviews

453 Samenvatting resultaten en aanbevelingen de relatie van fiscaal dienstverleners met de Belastingdienst. Onderzoek door de NOB en RB Mei 2019

454 Samenvatting resultaten en aanbevelingen de relatie van fiscaal dienstverleners met de Belastingdienst. Onderzoek door de NOB en RB Mei 2019

455 Factsheet dHT FD. Knelpunten en wijzigingen Horizontaal toezicht in de FD-variant

moet bijvoorbeeld elk jaar voor een machtiging registeren voor de Inkomensheffing. Klanten sturen daarbij soms te laat de machtigingsbrief door, waardoor de termijn verlopen is.

Voor intermediairs die burgers vertegenwoordigen, geldt dat de toegang tot MijnToeslagen niet voor ze is ingericht omdat ze geen natuurlijke persoon zijn. Ook worden wettelijke vertegenwoordigers op dit moment nog niet ondersteund om onafhankelijk digitaal zaken te doen[456]. Voor bewindvoerders is een andere vorm dan reguliere burger-burgermachtingen nodig, maar de ontwikkeling hiervan verloopt traag [457].

Voorgenomen veranderingen in het DigiD-systeem vormen een risico voor zowel het gemak waarmee maatschappelijk dienstverleners hun vak uit kunnen oefenen als voor hun cliënten zelf. Belastingplichtigen kunnen binnenkort namelijk hun DigiD-gegevens niet meer gemakkelijk aan een dienstverlener geven, omdat een aanvullende, mobiele verificatie wordt toegevoegd. De veiligheidswinst die wordt geboekt werpt een drempel op voor de ondersteuning aan burgers met een beperkt doenvermogen. Voor maatschappelijke dienstverleners rond toeslagen is een digitaal portaal opgezet waarmee 170 partnerorganisaties als 'toeslagenservicepunten' kunnen dienen door zonder DigiD aanvragen en wijzigingen door te voeren[458].

Tot slot ervaren maatschappelijk dienstverleners het als belemmering dat machtigingen voor hulp bij belastingen en toeslagen los moeten worden aangevraagd. Hulpbehoevenden die zich melden bij vakbonden, individuele vrijwilligers of andere maatschappelijke organisaties kunnen regelmatig niet of slechts deels geholpen worden omdat zij de verkeerde machtiging hebben aangevraagd[459].

Processen zijn niet ingericht op de werkwijze van intermediairs

De Belastingdienst maakt het intermediairs niet eenvoudig de eigen werkzaamheden goed te spreiden in de tijd. Intermediairs vertegenwoordigen in de regel diverse relaties. Om praktische redenen zoeken intermediairs naar mogelijkheden om de eigen werkzaamheden zo goed mogelijk in de tijd te spreiden, wat niet altijd aansluit bij de richtlijnen die de Belastingdienst hanteert voor het indienen van aangiften (bijvoorbeeld voor de Inkomstenbelasting, jaarlijks uiterlijk per 1 mei). Fiscaal dienstverleners vragen standaard uitstel aan om werk te kunnen spreiden maar het proces van het aanvragen van uitstel is niet gebruiksvriendelijk[460].

Ook zijn sommige processen nog niet ingericht op de hulp van een intermediair. Zo zijn er formulieren, zoals voor de verhuurdersheffing die alleen toegankelijk zijn in de beveiligde omgeving van een belastingplichtige (na inloggen met DigiD of eHerkenning)[461].

Het gebruik van de vooringevulde aangifte is voor intermediairs ook nog niet altijd handig. De gegevens in de VIA komen voor sommigen te laat beschikbaar om deze (goed) te kunnen gebruiken[462]. Ook biedt de Belastingdienst bij twijfels over vooringevulde gegevens géén gegevens in plaats van een indicatie; 63% van de fiscaal dienstverleners geeft er de voorkeur aan om in de gevallen dat de BD niet zeker weet dat gegevens

---

456 Strategie interactie Belastingdienst met burgers, bedrijven en hun intermediairs, juni 2018, Evaluatie VIA fiscaal dienstverleners 2016, Fundamentele transformatie Dienstverlening / bijdrage Meerjarenplan FD 2019-2022; Notitie Voortgang interactie en dienstverlening Belastingdienst, 14-04-2020. Bijlage 4: stand van zaken op hoofdlijnen ontwikkelopgave interactiestrategie; interviews

457 Telefonische toelichting n.a.v. validatie conceptrapportage Particulieren en Toeslagen

458 Interviews

459 Interviews

460 Wegwijs in het woud van belastingaangite. Customer journey van de aangifte Inkomstenbelasting. Maart 2015, Fiscale Monitor 2019. Tabellen Fiscaal Dienstverleners.

461 Samenvatting resultaten en aanbevelingen de relatie van fiscaal dienstverleners met de Belastingdienst. Onderzoek door de NOB en RB Mei 2019

462 Evaluatie VIA fiscaal dienstverleners 2016

juist zijn, wel indicaties op te nemen in plaats van geen, zodat ze weten dat de post in de aangifte moet worden meegenomen[463].

Terwijl de Belastingdienst kan weten dat een burger/bedrijf wordt vertegenwoordigd door een intermediair, wordt zonder afstemming rechtstreeks met burgers/ondernemers gecommuniceerd:

Massacommunicatie (met name brieven en beschikkingen) wordt onvoldoende aangekondigd/afgestemd; 11% van de fiscaal dienstverleners is (zeer) ontevreden over de publieke uitingen van de Belastingdienst[464]. Ook komt het voor dat notificaties of de beantwoording van bezwaren rechtsreeks wordt verstuurd naar de klant van de intermediair terwijl aanvraag gedaan is door fiscaal dienstverlener[465].

Intermediairs krijgen te weinig informatie of worden niet tijdig geïnformeerd waardoor fouten kunnen ontstaan die niet of pas laat worden opgemerkt:

Dienstverleners missen een (online) faciliteit tot het inzien van statusinformatie of financiële overzichten[466]. Maatschappelijk dienstverleners kunnen geen actueel schuldenoverzicht inzien van cliënten met financiële problemen zonder contact op te nemen met de Belastingdienst[467]. Het ontbreekt daarnaast aan ontvangstbevestiging in relevante processen[468]. Fiscaal dienstverleners worden ook niet altijd tijdig bij het aankondigen of opleggen van een aanslag of het versturen of ontvangen van een aanslag[469]. Tot slot kan een intermediair na het indienen van documenten hier niet meer naar kijken ter controle.

Het is voor intermediairs moeilijk fouten te herstellen

Digitaal zijn er te beperkte suppletie en herstel-voorzieningen[470].

Wijze waarop dit knelpunt impact heeft op intermediairs en hun klanten, de maatschappij en/of de Belastingdienst zelf

De impact van een gebrekkige aanpassing van processen op de dienstverlening door intermediairs is aanzienlijk. Intermediairs vormen voor een grote groep burgers en bedrijven de verbinding met de Belastingdienst en alle intermediairs worden in meer of mindere mate met de negatieve gevolgen geconfronteerd. Als intermediairs hun werk niet goed kunnen uitvoeren, heeft dit indirect ook impact op burgers en bedrijven. (Slecht herstelde) fouten kunnen leiden tot financiële schade en schade in de (werk)relaties.

---

463 Evaluatie VIA fiscaal dienstverleners 2016

464 'Fundamentele transformatie Dienstverlening / bijdrage Meerjarenplan FD 2019-2022', Fiscale Monitor 2019. Tabellen Fiscaal Dienstverleners.

465 Op Fiscale Reis met de MKB-er maart 2018; Notitie Voortgang interactie en dienstverlening Belastingdienst, 14-04-2020. Bijlage 4: stand van zaken op hoofdlijnen ontwikkelopgave interactiestrategie; Samenvatting resultaten en aanbevelingen de relatie van fiscaal dienstverleners met de Belastingdienst. Onderzoek door de NOB en RB Mei 2019

466 'Fundamentele transformatie Dienstverlening / bijdrage Meerjarenplan FD 2019-2022'

467 Telefonische toelichting n.a.v. validatie conceptrapportage Particulieren en Toeslagen

468 'Fundamentele transformatie Dienstverlening / bijdrage Meerjarenplan FD 2019-2022'

469 'Fundamentele transformatie Dienstverlening / bijdrage Meerjarenplan FD 2019-2022'

470 'Fundamentele transformatie Dienstverlening / bijdrage Meerjarenplan FD 2019-2022'

Voor Fiscaal dienstverleners is de kwaliteit van de dienstverlening en de samenwerking met de Belastingdienst essentieel voor een goede en efficiënte beroepsuitoefening om daarmee optimaal de fiscale belangen van hun klanten te kunnen behartigen van en om een effectieve belastingheffing in Nederland te realiseren[471].

De strategie van de Belastingdienst is er daarnaast ook op gericht dat mensen die hulp nodig hebben die kunnen ontvangen via intermediairs. Gebrekkige ondersteuning van intermediairs raakt juist ook hulpbehoevenden.

Hiaten in de dienstverlening kunnen de Belastingdienst extra werk opleveren en bijvoorbeeld leiden tot extra druk op de telefonische ingangen. 6% van de telefoongesprekken met de Belastingdienst vanuit Intermediairs betrof door de Belastingdienst gemaakte fouten, 41% betrof statusvragen. Voor toeslagen-intermediairs was dit voor 39% de reden. Ook bij de telefonische helpdesk intermediairs komen veel statusvragen binnen. Dit was voor 45% de reden bij het laatste contact[472].

Oorzaken en oplossingen waaraan wordt gewerkt

Te weinig aandacht voor intermediairs als doelgroep(en) met eigen behoeften

Ondanks het grote aantal burgers en bedrijven dat zij vertegenwoordigen, worden intermediairs te weinig erkend als specifieke doelgroep met eigen, specifieke werkprocessen en behoeften. De Belastingdienst registreert niet welke burgers of bedrijven zich laten ondersteunen door een intermediair[473]. Binnen de Belastingdienst ontbreekt het inzicht in de mate van invloed die dienstverleners hebben binnen het fiscale speelveld en wordt er niet altijd rekening gehouden met de rol die een dienstverlener speelt[474]. Dit is bijvoorbeeld ook terug te zien in de (onder)waardering van het werk van FD-collega's binnen de Belastingdienst[475].

Nieuwe processen en systemen worden eerst ontworpen voor burgers en dan na enige aanpassing 'uitgerold' naar intermediairs terwijl de interactiepatronen sterk kunnen verschillen[476]. Er wordt wel gekeken naar quick wins in de processen vanuit de Belastingdienst zoals in het werkproces ontvangstbevestiging bezwaren, uitleg over de beschikbare contactkanalen voor intermediair via de fora en de bereikbaarheid van (tweedelijns) medewerkers. De realisatie van dergelijke verbeteringen wordt binnen een jaar verwacht[477].

De intermediairs vormen een heterogene groep. Dit geldt voor maatschappelijke dienstverleners nog meer dan voor fiscaal dienstverleners[478]. Het is uitdagend om voor elk type dienstverlener passende ondersteuning te vinden en er lopen initiatieven om deze behoeften per specifieke groep in kaart te brengen[479]. Vanuit de brancheverenigingen voor fiscaal dienstverleners wordt gepleit voor een aanscherping van de eisen bij een beconnummer om daarmee de kwaliteit van intermediairs met een beconnummer te vergroten. Naast de huidige voordelen van het beconnummer zouden er dan eventueel nog andere dienstverlening aan dit nummer gekoppeld kunnen worden[480].

---

471 Samenvatting resultaten en aanbevelingen de relatie van fiscaal dienstverleners met de Belastingdienst. Onderzoek door de NOB en RB Mei 2019

472 Fiscale Monitor 2019. Tabellen Ondernemingen.

473 Interviews

474 Fundamentele transformatie dienstverlening / bijdrage Meerjarenplan FD 2019-2022; Interviews

475 Memo Verkenning Focuspunt 2 Ontwikkelagenda / FD-benadering juli 2019

476 Schriftelijke feedback n.a.v. validatie concept rapportage MKB

477 Interviews; Telefonische toelichting n.a.v. validatie conceptrapportage MKB

478 Interviews

479 Telefonische toelichting n.a.v. validatie conceptrapportage Toeslagen

480 Interviews

(Overheidsbrede) IT prioriteiten remmen oplevering van machtigingsvoorzieningen en digitalisering andere processen

Het aanpassen en uitbreiden van de machtigingsmogelijkheden is onderdeel van de ontwikkelopgave van de interactiestrategie. Het doel is om betere machtigingsvoorzieningen van tijdelijke en langdurende aard te realiseren wat nodig is zowel natuurlijke als niet-natuurlijke personen. De ontwikkelopgave is onderdeel van een Rijksbreed machtigingssysteem[481]. Dit 'digitale paspoort' voor burgers of bedrijven kan de Belastingdienst dan ook benutten. Dit Rijksbrede programma loopt, maar het is onduidelijk wat er wordt opgeleverd en wanneer. Afhankelijk van de uiteindelijke scope van het programma is het systeem te benutten voor alle doelgroepen binnen de Belastingdienst (burgers, bedrijven en de verschillende type intermediairs) of niet[482]. De systemen van de Belastingdienst moeten nog op een dergelijke overheidsbrede voorziening worden aangepast[483].

Vanuit de wetgever gezien is de intermediair geen (fiscale) partij

De context waarin de Belastingdienst opereert maakt het ook op een andere manier lastiger om dienstverlening voor intermediair te ontwikkelen. Vanuit de wetgever gezien zijn intermediairs namelijk geen (fiscale) partij[484].

5.7.4.2 Het aanbod, de toegankelijkheid en de kwaliteit van contactkanalen schieten (ook) voor intermediairs tekort

De meeste contacten tussen belastingadviseurs en de Belastingdienst vinden telefonisch plaats, gevolgd door schriftelijke communicatie en e-mail [485]. Gegeven hun professionele achtergrond (met uitzondering van vrijwilligers binnen de groep maatschappelijke dienstverleners), zullen intermediairs alleen voor de meest noodzakelijke vragen, klachten, bezwaren of kwesties contact zoeken met de Belastingdienst.

74% van de fiscaal dienstverleners heeft in 2019 minimaal één keer de BelastingTelefoon gebeld, 46% van de intermediairs deed dat vaker dan 10 keer, 9% belde zelfs meer dan 100 keer. Dienstverleners met een beconnummer kunnen daarnaast ook naar de telefonische helpdesk intermediairs bellen. Van de fiscaal dienstverleners belde in 2019 74% meer dan 10 keer met deze helpdesk, 38% meer dan 40 keer[486].

Van de toeslagenintermediairs zocht 65% meer dan 10 keer telefonisch contact, 10% zelfs vaker dan 100 keer[487].

---

[481] Notitie Voortgang interactie en dienstverlening Belastingdienst, 14-04-2020. Bijlage 4: stand van zaken op hoofdlijnen ontwikkelopgave interactiestrategie (Status ontwikkelopgaven Interactiestrategie #15, 16, 17), 14 april 2020; Telefonische toelichting n.a.v. validatie conceptrapportage MKB

[482] Telefonische toelichting n.a.v. validatie conceptrapportage MKB

[483] Interviews

[484] Interviews

[485] Samenvatting resultaten en aanbevelingen de relatie van fiscaal dienstverleners met de Belastingdienst. Onderzoek door de NOB en RB Mei 2019

[486] Fiscale Monitor 2019. Tabellen Fiscaal Dienstverleners.

[487] Fiscale Monitor 2019. Tabellen Fiscaal Dienstverleners en Toeslagen Intermediairs.

Het aanbod van kanalen past niet bij de behoefte van intermediairs: onduidelijkheid kanalen, voorkeurskanalen niet beschikbaar, digitale mogelijkheden beperkt

Intermediairs zijn niet goed op de hoogte van de kanalen die voor hen beschikbaar zijn[488]. Zo is er voor maatschappelijk dienstverleners een speciale postbus (voor procesvragen of Stella-casuïstiek), maar is deze groep zich hier niet altijd van bewust[489]. Door onduidelijkheid over het bestaan van speciale kanalen en onzekerheid over welke kanalen wanneer van toepassing zijn, kiezen maatschappelijk dienstverleners meestal 'gewoon' voor de Belastingtelefoon, ook wanneer ze een vraag hebben over het proces of een stella-casus aan willen melden[490]. Ook ontbreekt een centraal meldpunt voor wederzijdse aandachtspunten, dit geldt voor intermediairs in het algemeen[491].

De voorkeur van intermediairs voor specifieke contactkanalen is situatieafhankelijk. Vooral voor meer complexe zaken is persoonlijk contact gewenst. Dit is lastig te realiseren door het ontbreken van contactgegevens van dossierbehandelaars en inhoudelijk specialisten bij de Belastingdienst[492]. 70% van de fiscaal dienstverleners zou graag een vast contactpersoon hebben[493]. Een vast contactpersoon is momenteel alleen beschikbaar voor intermediairs die meedoen aan Horizontaal Toezicht of die ondernemingen vallen in het segment Grote Ondernemingen[494].

Tot slot zijn er onvoldoende mogelijkheden om digitaal vragen te stellen (bijvoorbeeld via email, chat of messaging)[495]. Schriftelijke correspondentie wordt zoveel mogelijk vermeden vanwege de bewerkelijkheid, de behandeltermijn van minimaal acht weken en omdat veel post zoekraakt (zelfs aangetekende stukken)[496].

Intermediairs geven de voorkeur aan het ontvangen/versturen van formele brieven als bijlagen in de e-mail, maar dit is binnen de Belastingdienst nog niet geformaliseerd. Wel neemt het gebruik van e-mail toe[497].

Veel intermediairs bellen voor statusvragen doordat online inzicht beperkt is.

Gevraagd naar de 'reden voor het laatste contact met de BelastingTelefoon' was een 'statusvraag' voor fiscaal dienstverleners in 41% van de gevallen de reden om te bellen. Voor toeslagen-intermediairs was dit voor 39% de reden. Ook bij de telefonische helpdesk intermediairs komen veel statusvragen binnen. Dit was voor 45% van de intermediairs de laatste reden voor contact[498].

De toegankelijkheid van (intermediaire) kanalen schiet tekort: slechte bereikbaarheid

De bereikbaarheid van de BelastingTelefoon voor intermediairs is beperkt, ook tijdens kantooruren. 45% / 51% van de intermediairs vond het (erg) lang duren voordat er een medewerker aan de telefoon kwam. Fiscaal

---

488 Fundamentele transformatie Dienstverlening / bijdrage Meerjarenplan FD 2019-2022; Interviews

489 Telefonische toelichting n.a.v. validatie conceptrapportage Particulieren en Toeslagen

490 Interviews

491 Fundamentele transformatie Dienstverlening / bijdrage Meerjarenplan FD 2019-2022

492 Samenvatting resultaten en aanbevelingen de relatie van fiscaal dienstverleners met de Belastingdienst. Onderzoek door de NOB en RB Mei 2019; Interviews

493 Fiscale Monitor 2019. Tabellen Fiscaal Dienstverleners.

494 Samenvatting resultaten en aanbevelingen de relatie van fiscaal dienstverleners met de Belastingdienst. Onderzoek door de NOB en RB Mei 2019

495 Strategie interactie Belastingdienst met burgers, bedrijven en hun intermediairs, Deeluitwerking van de Uitvoerings- en Toezichtsstrategie Belastingdienst, Juni 2018

496 Schriftelijke correspondentie wordt zoveel mogelijk vermeden vanwege de bewerkelijkheid, de behandeltermijn van minimaal acht weken en omdat veel post zoekraakt (zelfs aangetekende stukken).

497 Samenvatting resultaten en aanbevelingen de relatie van fiscaal dienstverleners met de Belastingdienst. Onderzoek door de NOB en RB Mei 2019

498 Fiscale Monitor 2019. Tabellen Fiscaal Dienstverleners en Toeslagen Intermediairs.

dienstverleners zijn negatiever dan toeslagen-intermediairs[499]. Ook bij de telefonische helpdesk specifiek voor intermediairs geeft 12% aan dat het (erg) lang duurde voor er iemand aan de lijn kwam[500]. De bereikbaarheid, ook van (tweedelijns) belastinginspecteurs en de Helpdesk Intermediairs, is verslechterd volgens onderzoek onder intermediairs in 2019[501].

De kwaliteit van contactkanalen voor intermediairs verdient verbetering: deskundigheid, menselijke maat, maken van afspraken en nakomen van toezeggingen

26% van de toeslagen-intermediairs is (zeer) ontevreden met de BelastingTelefoon. Van de Fiscaal Dienstverleners is 35% (zeer) ontevreden met de BelastingTelefoon. 22% - 32% van de intermediairs beoordeelde de deskundigheid van medewerkers van de BelastingTelefoon als (zeer) ondeskundig. Fiscaal dienstverleners zijn negatiever dan toeslagen-intermediairs. Bij de telefonische helpdesk voor intermediairs is het beeld iets positiever, maar geeft alsnog 11% aan dat de deskundigheid onvoldoende is[502]. Ook bij de telefonische helpdesk intermediairs ervaren intermediairs dat ze daar onvoldoende met inhoudelijke vragen terecht kunnen[503]. In het contact met de diverse (MKB-)kantoren ervaren intermediairs grote verschillen in de aandacht, snelheid en aanspreekbaarheid[504].

Daarnaast ontbreekt het volgens intermediairs aan de menselijke maat; 40-49% van de intermediairs is het (helemaal) oneens met de stelling dat "de Belastingdienst voldoende rekening houdt met de omstandigheden van mensen"[505].

64% van de Fiscaal Dienstverleners ervaart dat het maken van afspraken moeilijker wordt. Ze ervaren een verharding in verhoudingen. Ook zijn ze kritisch over de ontwikkelingen rond rechtszekerheid en rechtsbescherming. Fiscaal Dienstverleners vinden dat de Belastingdienst de beschikbare drukmiddelen (onder meer boetes en andere sancties) vaker (op een niet correcte manier) inzet[506].

Tot slot worden toezeggingen of gemaakte afspraken (aan de telefoon of anders) niet altijd nagekomen. Bij 7% van de intermediairs zou er teruggebeld worden, maar is dat niet gebeurd. 16% vindt de Belastingdienst onzorgvuldig[507].

Ondanks dat intermediairs in de meeste gevallen professionals zijn, geven zij aan dat berichten niet duidelijk genoeg zijn en dat de toon kan worden verbeterd

22% van de toeslagen-intermediairs vindt de brieven (zeer) onduidelijk. Ook bij 11% van de fiscaal dienstverleners heerst onduidelijkheid over bieven. Bij specifieke communicatie, zoals antwoord op bezwaar en bij boetes is er ook onduidelijkheid of wordt er onvoldoende uitleg gegeven, 15% / 18% van de intermediairs ervaart het antwoord op het bezwaar als (zeer) onduidelijk. Voor 16% van de fiscaal dienstverleners was het onduidelijk waarom er een boete werd gegeven. 26% kreeg (ruim) onvoldoende uitleg over het waarom van de boete. Dit is eenzelfde beeld als bij bedrijven[508]. Ook wordt de toon waarmee de

---

499 Fiscale Monitor 2019. Tabellen Fiscaal Dienstverleners en Toeslagen Intermediairs.

500 Fiscale Monitor 2019. Tabellen Fiscaal Dienstverleners.

501 Samenvatting resultaten en aanbevelingen de relatie van fiscaal dienstverleners met de Belastingdienst. Onderzoek door de NOB en RB Mei 2019; Interviews

502 Fiscale Monitor 2019. Tabellen Fiscaal Dienstverleners.

503 Samenvatting resultaten en aanbevelingen de relatie van fiscaal dienstverleners met de Belastingdienst. Onderzoek door de NOB en RB Mei 2019

504 Analyse en plan met meerjarige scope FD-benadering 2019-2022

505 Fiscale Monitor 2019. Tabellen Fiscaal Dienstverleners en Toeslagen Intermediairs.

506 Samenvatting resultaten en aanbevelingen de relatie van fiscaal dienstverleners met de Belastingdienst. Onderzoek door de NOB en RB Mei 2019

507 Fiscale Monitor 2019. Tabellen Fiscaal Dienstverleners en Toeslagen Intermediairs; Samenvatting resultaten en aanbevelingen de relatie van fiscaal dienstverleners met de Belastingdienst. Onderzoek door de NOB en RB Mei 2019

508 Fiscale Monitor 2019. Tabellen Fiscaal Dienstverleners.

Belastingdienst communiceert als streng of dreigend ervaren. 26% / 29% vindt de Belastingdienst streng. 28% / 47% van de intermediairs vindt dat de Belastingdienst zich autoritair opstelt[509].

Wijze waarop dit knelpunt impact heeft op intermediairs en hun klanten, de maatschappij en/of de Belastingdienst zelf

Het moeilijk toegankelijk zijn van belangrijke informatie en hulp staat voor intermediairs een soepel verloop van belastingzaken in de weg.

Een groot aantal intermediairs geeft aan dat het aanbod, de toegankelijkheid en de kwaliteit van contactkanalen tekort schiet. Doordat intermediairs voor veel verschillende klanten de processen uitvoeren is de impact aanzienlijk. Een groot deel van de telefonie wordt veroorzaakt door intermediairs die bellen voor een statusvraag, wat veel capaciteit vanuit de Belastingdienst vergt.

De aanhoudende aandacht voor de problematiek rond de BelastingTelefoon maken de contactkanalen van de Belastingdienst daarnaast tot een onderwerp van maatschappelijk gewicht.

Oorzaken en oplossingen waaraan wordt gewerkt

In de toelichting op het verbeterinitiatief 'Visitekaartje' zijn de oorzaken en beoogde verbeteringen rond contactkanalen beschreven. Specifiek voor intermediairs gelden nog de volgende zaken:

- De Belastingdienst wil meer duidelijkheid bieden over hoe intermediairs in contact kunnen komen. Dit doet zij o.a. door middel van kennissessies en door een infographic te ontwerpen[510]. Deze verbeteringen zijn grotendeels gerealiseerd of worden binnen enkele maanden verwacht[511].
- Voor intermediairs wordt ingezet op system-to-system aangiftes (zoals ook voor bedrijven, zie de hoofdstukken over MKB en Grote Ondernemingen). Naast aangiftes wil de Belastingdienst ook andere dienstverlening via de softwarepakketten ontsluiten. Voor het verder ontsluiten van dienstverlening via system-to-system is het nog niet duidelijk wanneer welke functionaliteit (voor intermediairs) opgeleverd wordt[512].
- De Belastingdienst biedt voor specifieke groepen intermediairs fora aan (Forum Fiscaal Dienstverleners, Forum Salaris, Forum Horizontaal Toezicht en het Forum Toeslagen). Via deze fora wordt kennis gedeeld en wordt overlegd over de van wet- en regelgeving en fiscale/toeslagen processen. Het forum voor maatschappelijk dienstverleners aan de kant van Particulieren is in ontwikkeling en wordt in 2020 verwacht.
- De Belastingdienst ambieert een track-and-trace systeem te ontwikkelen maar is voor de inrichting voor intermediairs (deels) afhankelijk van een (overheidsbrede) machtigingsregistratie. Deze is nog niet ontwikkeld[513].
- Klachten over structurele onduidelijkheden in de communicatie vanuit de Belastingdienst worden vanuit brancheorganisaties van belastingadviseurs doorgegeven aan de Belastingdienst en doorgaans goed opgepakt[514].

---

509 Fiscale Monitor 2019. Tabellen Fiscaal Dienstverleners.

510 Memo Verkenning Focuspunt 2 Ontwikkelagenda / FD-benadering versie 1.0 18 juli 2019; Interviews

511 Telefonische toelichting n.a.v. validatie conceptrapportage MKB

512 Telefonische toelichting n.a.v. validatie conceptrapportage MKB

513 Interviews

514 Schriftelijke feedback n.a.v. validatie concept rapportage MKB/GO

5.8 Dienstverlening Douane

5.8.1 Woord vooraf: Ontvlechting Douane

Onder meer opdat goede dienstverlening aan burgers en bedrijven kan worden verzekerd, is het door het kabinet noodzakelijk geacht om de Belastingdienst minder complex en minder omvangrijk te maken en is besloten de onderdelen Douane en Toeslagen te ontvlechten vanuit de Belastingdienst om deze als bestuurlijk zelfstandige onderdelen te positioneren binnen het ministerie van Financiën. Douane en Toeslagen worden dan niet meer via de Belastingdienst aangestuurd, maar fungeren als zelfstandige entiteiten. Als eerste stap daartoe is de ambtelijke sturing van deze organisatieonderdelen versterkt door drie directeuren-generaals (DG's) aan te stellen die elk verantwoordelijk zijn voor één van deze onderdelen. De drie DG's hebben samen ook de opdracht de ontvlechting op verantwoorde wijze ter hand te nemen en de organisatorische consequenties uit te werken[515]. Gedurende het onderzoek naar de dienstverlening lopen deze voorbereidingen nog waardoor de impact op de dienstverlening nog niet goed kan worden vastgesteld. Wel is door de minister van Financiën al benadrukt dat voor de terreinen waar het voor de kwaliteit van dienstverlening beter is om samen te werken, dit het uitgangspunt zal blijven[516].

5.8.2 Samenvatting dienstverlening Douane aan burgers en bedrijven

De Douane is een handhavingsdienst die de veiligheid, integriteit en fiscaliteit van het grensoverschrijdende goederenverkeer controleert en bevordert. Als bedrijven of burgers goederen over de buitengrens van de EU brengen of betrokkenheid hebben bij accijnsgoederen, krijgen ze met de Douane te maken.

In vergelijking met andere vormen van dienstverlening vanuit de Belastingdienst, zijn de burgers en bedrijven over de Douane het meest positief[517]. In relatie tot de dienstverlening aan burgers, kwamen vanuit de documentanalyse en de interviews geen knelpunten met grote impact naar voren. In relatie tot de dienstverlening aan bedrijven (en hun intermediairs), kwam alleen het knelpunt naar voren dat de mate waarin Douane-processen zijn gedigitaliseerd nog niet geheel aansluit bij de behoeften en verwachtingen van bedrijven.

Bedrijven zien nog ruimte voor verdere digitalisering van processen zodat administratieve lasten en doorlooptijden verminderen. Volgens de fiscale monitor 2019 onderschrijft 35% van de bedrijven de stelling dat 'Douaneformaliteiten en verplichtingen veel tijd kosten' en vindt 32% dat Douaneaangiftes veel werk inhouden'. Het primair aangifteverkeer van de Douane verloopt digitaal. Er is echter nog een aantal processen, bijvoorbeeld bezwaar, dat via papier verloopt. Ook zijn er processen die digitaal beter kunnen worden gefaciliteerd, bijvoorbeeld door de verdere uitrol van de digitale 'MijnDouane' omgeving. Bedrijven verwachten dat ook (invoer/uitvoer) processen waar derde partijen (bijvoorbeeld de NVWA) betrokken zijn, verder worden gedigitaliseerd en afgestemd.

De tabel op de volgende pagina biedt een overzicht van de belangrijkste knelpunten, oorzaken en oplossingen waaraan wordt gewerkt, inclusief een indicatieve inschatting van de termijn waarbinnen lopende oplossingen gereed zijn. Het vervolg van dit hoofdstuk gaat op elk van de knelpunten voor deze doelgroep dieper in.

---

[515] Kamerbrief Versterken besturing Belastingdienst, directie Bestuursondersteuning en Advies, 11 Januari 2020 (https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/01/11/kamerbrief-versterken-besturing-Belastingdienst)

[516] Kamerbrief Aanpak problemen Belastingdienst, Douane en Toeslagen, Directoraat-Generaal Belastingdienst, 27 februari 2020 (https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/02/27/kamerbrief-aanpak-problemen-belastingdienst-Douane-en-toeslagen)

[517] O.a. Fiscale Monitor 2019

1880710 00512

				
Het is de onderzoekers niet gebleken dat een oplossing is voorzien	Het is de onderzoekers gebleken dat een oplossing is voorzien maar niet duidelijk of deze al wordt gerealiseerd	Het is de onderzoekers gebleken dat een oplossing is voorzien en wordt gerealiseerd maar realisatie wordt niet binnen 12-18 maanden verwacht	Het is de onderzoekers gebleken dat een oplossing is voorzien en binnen 12-18 maanden verwacht te worden gerealiseerd	De oorzaak van het knelpunt is (nagenoeg) opgelost

Opmerking bij de legenda: de kwalificatie betreft een inschatting. De tussenvorm, in dit geval '5/8' houdt in dat realisatie van enkele (deel)oplossingen binnen 12-18 maanden te verwachten is, en realisatie van enkele andere deeloplossingen in de periode daarna.

Knelpunt	Illustraties	Oorzaken (geclusterd)	Oplossingen waaraan wordt gewerkt	Termijn waarbinnen lopende oplossingen gereed zijn (indicatief)
1. De mate waarin Douane-processen zijn gedigitaliseerd sluit nog niet geheel aan bij de behoeften en verwachtingen van bedrijven	▶ Bedrijven zien nog ruimte voor verdere digitalisering van processen en verwachten dat de Douane hieraan invulling geeft zodat administratieve lasten en doorlooptijden verminderen ▶ Bedrijven verwachten dat ook (invoer/uitvoer) processen waar derde partijen betrokken zijn, verder worden gedigitaliseerd en afgestemd ▶ Nationale en internationale afhankelijkheden om logistieke processen zoveel mogelijk te optimaliseren ▶ Beperkte invloed op de informatievoorziening via de website en interactie via social media	▶ Digitalisering is ontoereikend: Ontbreken (digitale) kanalen, selfservice mogelijkheden en procesoplossingen ▶ De effectiviteit van processen schiet tekort (door gebrekkige integratie) ▶ (Andere) externe juridische en/of beleidsoorzaken ▶ Toebedeling van verantwoordelijkheden aan verschillende organisatieonderdelen	▶ Nieuwe functionaliteit van MijnDouane ▶ Oplossingen voor eHerkenning (op nationaal-niveau). ▶ Digitale transport strategie en Single Window Handel en Transport ▶ coordinated bordermanagement ▶ Digitaliseren certificaten in het internationale handelsverkeer	

5.8.3 Introductie

De Douane is een handhavingsdienst die de veiligheid, integriteit en fiscaliteit van het grensoverschrijdende goederenverkeer controleert en bevordert. Als bedrijven of burgers goederen over de buitengrens van de EU brengen of betrokkenheid hebben bij accijnsgoederen, krijgen ze met de Douane te maken.

Nederland is de belangrijkste 'gateway to Europe'. Van alle goederen die de Europese Unie binnenkomen of uitgaan, loopt ruim 30% direct of indirect via Nederland terwijl Nederland over 'slechts' 3,8 procent van alle Europese Douaneambtenaren beschikt. De verwachting is dat het aantal aangiften de komende jaren sterk blijft stijgen, onder andere door EU-wetwijzigingen. Zo zal het aantal e-commerce-zendingen blijven groeien, en zorgt de aanstaande Brexit voor een verdere groei van te controleren zendingen en nieuwe Douaneklanten. Tegelijkertijd is er door corona een afname in het goederenverkeer, of deze tijdelijk is of lange termijn impact heeft is nog onduidelijk[518].

De behoeften van burgers en bedrijven en de aard van de contacten met de Douane verschillen aanzienlijk:

[518] Douane inzicht nummer 1 2019 "we willen de groei managen, niet de krimp"; Schriftelijke feedback n.a.v. validatie concept rapportage Douane

- **Burgers:** De contactmomenten tussen burgers en de Douane zijn veelal kortstondig van aard. De doelgroep burgers bestaat vooral uit reizigers (op luchthavens en in de toekomst bij de grensovergangen naar het Verenigd Koninkrijk) en in toenemende mate uit personen die via internet aankopen buiten de EU doen[519].
- **Bedrijven algemeen:** Bedrijven onderhouden dikwijls een hechte en langdurige relatie met de Douane. In situaties waarin extra aandacht nodig is, bijvoorbeeld voor starters of voor bedrijven met complexe internationale activiteiten of bedrijven waar sprake is van een geringere naleving, kan de benadering (tijdelijk) worden aangepast.
- **Bedrijven die zich oriënteren op Nederland als vestigingsland:** Voor deze groep past gerichte voorlichting die zo nodig in samenwerking met andere overheidspartners en belanghebbende zoals NFIA, NDL, mainports Schiphol en Rotterdam wordt verzorgd[520].

Douane onderscheidt intermediaire partijen niet als aparte doelgroep, maar laat deze onder bedrijven vallen. Deze intermediaire partijen, zoals Douane-expediteurs en logistiek dienstverleners, vormen een zeer belangrijk deel van het voor Douane relevante bedrijfsleven[521].

Behoeften van burgers en bedrijven in relatie tot Douane

Burgers verwachten vooral een snelle afhandeling op Schiphol en willen niet verrast worden door onverwachte procedures en heffingen bij het doen van internetaankopen in het buitenland.

Bedrijven willen aangifte kunnen doen met minimale administratieve rompslomp. Zo hecht men er waarde aan dat dezelfde gegevens maar één keer hoeven te worden aangeleverd en dat eenmaal aangeleverde gegevens worden hergebruikt. Bedrijven willen logistiek oponthoud zoveel mogelijk minimaliseren. Bedrijven verwachten daarnaast dat de Douane werkzaamheden rond toezicht goed afstemt waardoor controles zoveel mogelijk worden gecombineerd en op één moment worden uitgevoerd. Het betreft hierbij zowel controles van de Douane zelf, als de controles uitgevoerd namens of door andere toezichthouders[522].

Douaneprocessen zijn specitiek en vergen gespecialiseerde kennis van wet- en regelgeving. Daarom helpen Douane-expediteurs als gespecialiseerde dienstverleners bedrijven dergelijke processen soepel te doorlopen. 85% van het grensoverschrijdend goederenverkeer wordt afgehandeld met betrokkenheid van dergelijke partijen[523]. Per saldo vertegenwoordigen ca. 700 expediteurs zo'n 50.000 bedrijven, waarvan 30.000 bedrijven in Nederland[524].

Organisatie dienstverlening aan burgers en bedrijven vanuit de Douane

Dienstverlening aan bedrijven en burgers vormt de basis van de handhaving door de Douane. Dienstverlening is erop gericht dat bedrijven en burgers hun wettelijke verplichtingen kennen en kunnen naleven. Op die manier draagt dienstverlening bij aan compliance (regelnaleving) door bedrijven en burgers. In ruimere zin levert dienstverlening een fundamentele bijdrage aan de 'strategische ABC'-opdracht van de Douane: 'Afdracht', 'Bescherming' en 'Concurrentiepositie'. Het derde thema heeft betrekking op de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingslocatie. De Douane streeft naar een billijk evenwicht tussen controles en doorgang van de logistieke processen van bedrijven die zaken doen via Nederland.

---

519 Memo Visie Dienstverlening Douane versie 1.0 (2017)

520 Memo Visie Dienstverlening Douane versie 1.0 (2017)

521 Schriftelijke feedback n.a.v. validatie concept rapportage Douane.

522 Bewijs van Goede Dienst Douane 2020

523 Interviews

524 Interviews; Schriftelijke feedback n.a.v. validatie concept rapportage Douane.

De Douane wil burgers en bedrijven faciliteren (zelfstandig) de wet- en regelgeving na te leven. De gedachte hierbij is hoe eenvoudiger de (toegang tot) regelgeving is, des te groter de kans op goede naleving[525]. Om via zelfredzaamheid de compliance te vergoten kent de Douane vier pijlers[526]:

1. "De klant centraal";
2. "Samenhang tussen de kanalen";
3. "De medewerker als visitekaartje";
4. "Dienstverlening in één keer goed".

Ter bevordering van de zelfredzaamheid en daarmee uiteindelijk ook de compliance, streeft de Douane ernaar informatie over wettelijke verplichtingen zo toegankelijk mogelijk te maken en burgers en bedrijven proactief en in de eigen omgeving te benaderen. Gezien de internationale context van de Douane moet zij ervoor zorgen dat de informatievoorziening ook in de Engelse taal beschikbaar is[527].

Een meerderheid van de medewerkers van de Douane interacteert rechtstreeks met burgers en bedrijven bijvoorbeeld tijdens het uitvoeren van fysieke en administratieve controles en ook de telefonische ingangen heeft de Douane in eigen beheer. De websites en social media vallen onder regie van Klantinteractie & -Services.

In het verleden had een groot aantal bedrijven één individuele 'klantmanager' als aanspreekpunt. Om de continuïteit en consistentie van de dienstverlening te verbeteren is een ander bedieningsconcept ("bedrijvencontactpunten") geïmplementeerd. Met het bedrijvencontactpunt wordt een groot deel van de bedrijven bediend[528].

Op het gebied van telefonie werkt de Douane aan verdere professionalisering. De bereikbaarheid van de telefonische ingangen van de Douane is in het algemeen goed. De Douane hecht echter aan het beter vastleggen van de gesprekshistorie en het professionaliseren van de informatievoorziening, onder meer door er via betere scripting voor informanten voor te zorgen dat bedrijven op dezelfde vragen ook dezelfde antwoorden krijgen[529]. Daarnaast werkt de Douane aan een betere herkenbaarheid van telefoniekanalen zodat de juiste vragen ook bij de juiste ingang binnenkomen.

De operationele bezetting van de call centra van de Douane is een aandachtspunt. Zoals ook het geval is bij andere telefonische ingangen van de Belastingdienst, kampen de telefoniekanalen van de Douane (Douanetelefoon, Bedrijvencontactpunt, AB-telefonie, Nationale Helpdesk) met uitstroom (ook door vergrijzing) en doorstroom terwijl de inwerk en opleidingstijd die nodig is om een medewerker op het gewenste niveau te brengen ca. 1 jaar bedraagt[530]. Daarnaast is de schaal van de verschillende telefoniekanalen beperkt, waardoor het moeilijk kan zijn pieken in inkomend verkeer of verzuim op te vangen. Het (deels) samenvoegen van teams kan de kwetsbaarheid ervan helpen verminderen. Een mogelijke belemmering hierbij is de specialisatie van de verschillende telefonie kanalen. De Nationale Helpdesk er is voor IT vraagstukken en noodprocedures, de Douanetelefoon voor algemene informatie, de bedrijfscontactpunten voor vaste relaties en AB-telefonie voor operationele aangiftekwesties[531].

5.8.4 Dienstverlening Douane: sterkten

Burgers beoordelen de Douane positief. Mensen die (wel eens) te maken hebben met de Douane, door werk, reizen of online aankopen, beoordelen de Douane over het algemeen hetzelfde als mensen die niet met de

[525] Schriftelijke feedback n.a.v. validatie concept rapportage Douane.

[526] Memo Visie Dienstverlening Douane versie 1.0 (2017); Interviews

[527] Memo Visie Dienstverlening Douane versie 1.0 (2017)

[528] Schriftelijke feedback n.a.v. validatie concept rapportage Douane.

[529] Interviews

[530] Rapport Toekomst Telefonie Douane 2020 versie 1.0 (2018)

[531] Interviews; Schriftelijke feedback n.a.v. validatie concept rapportage Douane

Douane te maken hebben[532]. In vergelijking met andere vormen van dienstverlening vanuit de Belastingdienst, zijn de burgers en bedrijven over de Douane het meest positief[533].

Van de bedrijven is 90% over de hele breedte van aangifte t/m afwikkeling tevreden over de Douane[534]. Bedrijven oordelen positief over de rechtvaardigheid en betrouwbaarheid van de Douane en zijn over het algemeen tevreden over de communicatie vanuit de Douane. De toegankelijkheid van de website wordt als ruim voldoende beoordeeld en de tevredenheid over de website en de vindbaarheid van informatie nemen toe. Bedrijven zijn daarnaast positief over de duidelijkheid van antwoorden op brieven, evenals over de brieven vanuit de Douane zelf. De inhoudelijke kennis en deskundigheid wordt hoog beoordeeld. Bedrijven zijn tevreden over de bereikbaarheid van Douanekantoren en de beantwoordingstermijn van vragen. De beschikbaarheid van de Douanesystemen, van belang voor de continuïteit van logistieke processen, scoort boven de norm van 98,5%[535].

Kenmerkend voor de aanpak van de Douane is de nauwe samenwerking met bedrijfsleven en mainports om belemmeringen in de logistiek tot een minimum te beperken. Vanuit het Overleg Douane Bedrijfsleven (ODB) en het Bewijs van Goede Dienst worden normen afgesproken en een strategische ontwikkelagenda opgesteld[536]. Deze agenda omvat verbeteringen op gebieden als dienstverlening, IT, handelsfacilitatie en toezicht[537]. Ook worden algemene brieven die worden verzonden door de Douane vooraf afgestemd met Overleg Douane Bedrijfsleven om de begrijpelijkheid en leesbaarheid te verhogen[538].

Van grote invloed op de dienstverlening zijn tot slot verbeteringen in infrastructurele voorzieningen als de Rijks inspectie Terminal in Rotterdam en het Joint Inspection center in Schiphol. Met behulp van geavanceerde technologie wordt de coördinatie van controles van diensten die betrokken zijn bij toezicht op binnenkomend en uitgaand goederenverkeer verbeterd. Een ander voorbeeld is de recente voltooiing van containerscans op de terminalterreinen. Containers hoeven hierdoor niet langer uit de logistieke stroom worden gehaald voor de lijn Douanecontroles, wat de voorspelbaarheid en efficiency van logistieke ketens fors verhoogt. Aan dit laatste dragen ook de ' vooraf ingediende aangifte' en 'vooraf aangekondigde controles' bij[539].

Nederland is mondiaal gezien een topland op Douanegebied, wat de concurrentiepositie versterkt en Nederland voor internationaal opererende bedrijven een aantrekkelijke vestigingslocatie maakt[540].

5.8.5 Knelpunten in de dienstverlening Douane

In relatie tot de dienstverlening aan burgers, kwamen vanuit de documentanalyse en de interviews geen knelpunten met grote impact naar voren. Vanuit klachtenanalyses komen er incidenteel opmerkingen naar voren over houding en gedrag van controlerende ambtenaren of schades aan bagage. Daarnaast wordt het versnellen en digitaliseren van het BTW teruggave proces (op Schiphol) als verbeterpunt gezien.

Gezien de sterke toename van internetaankopen en nieuwe Europese wetgeving waardoor het drempelbedrag voor e-commerce zendingen verdwijnt (met als gevolg dat burgers ook voor kleine zendingen BTW en/of invoerrechten moeten gaan betalen), neemt het belang van informatie aan burgers toe. De Douane werkt aan voorlichting om vragen hierover zoveel mogelijk voor te zijn. Er wordt daarnaast gewerkt aan Rijksbrede

---

532 Rapportage 'het merk Douane' 2018

533 Fiscale monitors, waaronder Fiscale Monitor 2019

534 Memo Werkgroep 3: Klantperspectief burgers, bedrijven en instellingen; Concerndirectie I&S, 11 oktober 2019

535 Bewijs van Goede Dienst Douane 2020

536 Bewijs van Goede Dienst Douane 2020

537 Douane Inzicht nummer 1 2018 - "We willen de groei managen, niet de krimp"; Interview

538 Schriftelijke feedback n.a.v. validatie concept rapportage Douane

539 Actieprogramma ministerie van Financiën - betere regelgeving en dienstverlening voor ondernemers (2019)

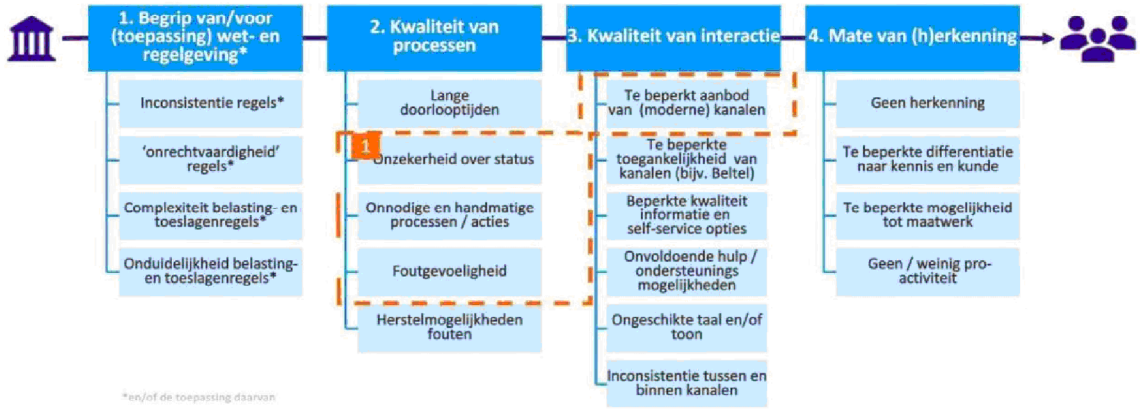
540 Dit wordt gemeten in internationaal vergelijkend onderzoek door organisaties zoals World Economic Forum, VN en Wereldbank.

voorlichting aan reizigers, waarbij informatie van de Douane en het Ministerie van Buitenlandse Zaken worden gebundeld[541].

In relatie tot de dienstverlening aan bedrijven (en hun intermediairs), kwam één knelpunt naar voren:

1. De mate waarin Douane-processen zijn gedigitaliseerd sluit nog niet geheel aan bij de behoeften en verwachtingen van bedrijven.

Dit knelpunt voor bedrijven die te maken hebben met de dienstverlening van de Douane wordt in de hiernavolgende paragraaf belicht en hangt als volgt samen met het algemene knelpuntenraamwerk:



Naast dit knelpunt is er een aantal minder zwaarwegende aandachtspunten in de dienstverlening van de dienstverlening van de Douane voor bedrijven:

- Net als bij andere onderdelen van de Belastingdienst zijn bij de Douane de doorlooptijden van het bezwarenproces een aandachtspunt. Niet alle bezwaren worden binnen de awb-termijn afgehandeld. Dit ligt deels aan de niet tijdige afhandeling binnen de Douane, maar ook aan latere aanvullingen op bezwaren waardoor op verzoek van de belanghebbende termijnen worden verlengd[542].
- Voor bedrijven die een intermediair inschakelen kunnen machtigingsmogelijkheden nog worden verbeterd. Gemachtigden zouden niet meer mogen zien dan de zaken waar ze zelf in betrokken zijn, maar die beperking werkt nog niet. Ook is het regelen van machtigingen in eHerkenning omslachtig en kunnen grensoverschrijdende machtigingen überhaupt niet gerealiseerd worden. Aan een oplossing voor het beperken van zichtbare informatie aan gemachtigden wordt gewerkt. Voor (machtigingen tot) toegang tot het EU-trader-portaal is dit een Europees vraagstuk, buiten de directe invloed van de Douane. Het is nog onbekend wanneer hiervoor een oplossing gerealiseerd is[543].
- De bereikbaarheid van de Douane voor het maken van controle afspraken is een aandachtspunt. Met name later op de middag is de bereikbaarheid onvoldoende. Een oplossing waaraan gewerkt wordt is een WerkVerdeelPunt tool, waar bedrijven digitaal hun controle afspraak kunnen inplannen. De invoering van deze tool vindt initieel intern plaats waarvoor een regionale pilot loopt. De toegang voor bedrijven, via MijnDouane, wordt verwacht in het eerste kwartaal van 2021[544].

---

[541] Interviews

[542] Belastingdienst, 23e halfjaarsrapportage, eind 2018; Schriftelijke feedback n.a.v. validatie concept rapportage Douane; Interviews externe stakeholders; Schriftelijke toelichting Douane.

[543] Schriftelijke feedback n.a.v. validatie concept rapportage Douane; Schriftelijke toelichting Douane.

[544] Interviews; Schriftelijke toelichting Douane.

- Het kennisniveau bij aangifte behandeling verschilt sterk, onder meer door de hoge in- en uitstroom van nieuwe medewerkers. Dit heeft impact op de (ervaren) rechtszekerheid bij bedrijven. Er worden stappen gemaakt om dit op te lossen. Ook het afschaffen van een klantmanager is voor sommige bedrijven een gemis. Met name voor specialistische processen, bijvoorbeeld in havens, kunnen de algemene contactkanalen het afschaffen nog niet volledig opvangen[545].
- Voor bedrijven die voor het eerst zaken doen buiten de EU is het bij elkaar zoeken van informatie lastig. Er zijn veel verschillende instanties, onoverzichtelijke informatie, onduidelijke processen en complexe regels, zowel fiscale als niet fiscale. Veel bedrijven wagen zich hier dan ook niet aan en schakelen een expediteur / intermediair in. De Douane verwacht ook dat als het doenvermogen bij bedrijf laag is, het bedrijf zelf de hulp van een intermediair inschakelt[546]. De vraag is echter of alle bedrijven in die situatie dat ook werkelijk (kunnen) doen. 14% van de bedrijven geeft aan dat zij geen inzicht hebben in welke mogelijkheden er zijn om hulp in te schakelen. 17% geeft aan over onvoldoende financiële middelen te beschikken om adequate hulp in te schakelen[547].
- De eenheid van beleid, de afspraken met het landelijke kantoor en de uitvoering door regionale kantoren, kunnen verder verbeterd worden[548]. De Douane nodigt het Bedrijfsleven via het Overleg Douane Bedrijfsleven uit om met voorbeelden te komen van dergelijke situaties, zodat erop gestuurd en verbeterd kan worden. Ook vanuit klachtenmanagement en het opvolgen van leersignalen worden verbeteringen opgepakt. Daarnaast heeft de Douane intern een kennisinfrastructuur om eenheid van beleid te vergroten en zijn opleidingen en handboeken beschikbaar[549].

5.8.5.1 De mate waarin Douane-processen zijn gedigitaliseerd sluit nog niet geheel aan bij de behoeften en verwachtingen van bedrijven

De mate waarin Douane-processen zijn gedigitaliseerd sluit nog niet geheel aan bij de behoeften en verwachtingen van bedrijven, dit uit zich op drie manieren. Ten eerste zien bedrijven nog ruimte voor verdere digitalisering van processen en verwachten dat de Douane hieraan invulling geeft zodat administratieve lasten verminderen. Ten tweede, verwachten bedrijven om dezelfde reden dat ook (invoer/uitvoer) processen waar derdepartijen bij betrokken zijn, verder worden gedigitaliseerd en geoptimaliseerd. Tot slot hebben ZZP'ers en buitenlandse ondernemers geen toegang tot MijnDouane.

Bedrijven zien nog ruimte voor verdere digitalisering van processen en verwachten dat de Douane hieraan invulling geeft zodat administratieve lasten en doorlooptijden verminderen

Qua snelheid, voorspelbaarheid en zekerheid verwacht het bedrijfsleven steeds meer van de Douane. Bedrijven willen logistieke processen met zo min mogelijk administratieve rompslomp kunnen afwikkelen, verwachten dezelfde gegevens maar één keer te hoeven aan te leveren en willen inzicht in de status van processen. Volgens de fiscale monitor 2019 is 35% van de bedrijven het eens met de stelling dat 'Douaneformaliteiten en verplichtingen de onderneming veel tijd kosten' en 32% vindt 'dat Douaneaangiftes veel werk betekenen voor de onderneming'[550].

Het primair aangifteverkeer van de Douane verloopt digitaal. Er is echter nog een aantal processen, bijvoorbeeld bezwaar, dat via papier verloopt met als risico onder meer dat poststukken kwijtraken[551]. Een aantal processen kan digitaal beter worden gefaciliteerd.

---

[545] Interviews

[546] Interviews

[547] Fiscale Monitor 2019 Tabellen Douane. Douaneklanten in de Fiscale monitor zijn bedrijven, geen burgers.

[548] Interviews

[549] Schriftelijke toelichting Douane

[550] Fiscale Monitor 2019 tabellen Douane.

[551] Interviews

Ten eerste is de digitale 'MijnDouane' omgeving nog niet volledig uitgerold voor bedrijven, waardoor zij hun zaken met de Douane nog op verschillende plaatsen moeten afwikkelen en extra moeite moeten doen om inzicht te verkrijgen in de status van processen. MijnDouane moet bedrijven vooral ondersteunen met processen naast de aangifte zoals de aanvraag van vergunningen en terugbetalingen en het indienen van bezwaar. Dat laatste proces is nu nog een schriftelijk proces. Op de bestaande online omgevingen moeten bedrijven nog verscheidene keren en op diverse plekken inloggen om hun zaken te regelen doordat single sign-on nog niet beschikbaar is. Ten tweede kunnen bescheiden voor aangiftes niet digitaal met de aangifte worden ingediend en moeten deze bijvoorbeeld per post of (individuele) e-mail worden aangeleverd wat omslachtig is. Ten derde zouden bedrijven controles bijvoorbeeld graag inplannen via een WerkVerdeelPunt tool waardoor minder wachttijd nodig is[552]. Tot slot zou ondersteuning via messaging, live chat en/of chatbots ook buiten de operationele uren van de telefonische ondersteuning de bereikbaarheid en behulpzaamheid kunnen vergroten[553].

Los van de zaken waar de Douane direct invloed op heeft zijn er voor internationaal handelsverkeer certificaten vereist. Het organiseren van deze certificaten leidt tot veel werk en kosten. De oplossing hiervoor moet in internationale afstemming gezocht worden. De Douane probeert ontwikkelingen op dit vlak te bevorderen[554].

Bedrijven verwachten dat ook (invoer/uitvoer) processen waar derde partijen betrokken zijn, verder worden gedigitaliseerd en afgestemd

Bedrijven verwachten dat de Douane werkzaamheden rond toezicht goed afstemt waardoor controles waar derdepartijen zoals bijvoorbeeld de NVWA bij betrokken zijn zoveel mogelijk worden gecombineerd en op één moment worden uitgevoerd. De norm voor geïntegreerd toezicht die afgestemd is met het bedrijfsleven wordt nog niet behaald[555]. Met name aan de export-kant is er nog verbetering mogelijk[556].

Ook in de IT-koppeling tussen verschillende systemen (bijvoorbeeld tussen de Douane en NVWA) ontstaan soms problemen. Dit is niet terug te zien in de (norm voor) de beschikbaarheid van de systemen, maar verstoort wel het proces bij bedrijven. Er wordt gewerkt aan een oplossing hiervoor[557].

Buitenlandse ondernemers en eenmanszaken kunnen geen toegang krijgen tot MijnDouane

Buitenlands ondernemers (geen vaste inrichting in Nederland) en eenmanszaken kunnen geen toegang krijgen tot MijnDouane en respectievelijk het 'European Trader Portal' doordat zij geen eHerkenning of RSIN-nummer kunnen aanvragen. Hierdoor kunnen zij bijvoorbeeld hun accijnsvergunningen niet via het portaal aanvragen[558]. Ook heeft het bedrijfsleven aanmerkingen op de kosten van machtigingen voor eHerkenning om toegang te krijgen tot diensten op Europese portalen[559].

---

552 Interviews

553 Rapport Toekomst Telefonie Douane 2020 versie 1.0 (2018)

554 Schriftelijke feedback n.a.v. validatie concept rapportage Douane

555 Bewijs van Goede Dienst Douane 2020

556 Interviews

557 Interviews

558 Memo onderzoek toekomst telefonie Douane in 2020 (2018); Interviews. Ook en eenmanszaken / ZZP-ers zien zich geconfronteerd met dit knelpunt.

559 Memo onderzoek toekomst telefonie Douane in 2020 (2018); Interviews; Schriftelijke feedback n.a.v. validatie concept rapportage Douane.

Wijze waarop dit knelpunt impact heeft op bedrijven, de maatschappij en/of de Belastingdienst zelf

Nederland is een logistiekland en Douaneprocessen raken veel bedrijven en in hun bedrijfsvoering. De logistieke sector is redelijk flexibel in de keuze voor de vestigingsplaats. Een soepel verloop van Douaneformaliteiten is daarom voor de positie van Nederland als vestigingsland van belang.

Het belang van verdere digitalisering van processen in Nederland werd benadrukt in de Trade facilitation survey van de Verenigde Naties wat van invloed kan zijn op vestigingsbeleid van buitenlandse ondernemingen[560]. Ook het niet kunnen verlenen van toegang aan buitenlandse ondernemers tot MijnDouane heeft hier potentieel invloed op.

Dit knelpunt is ook van belang omdat het ergernis kan opleveren en voor bedrijven drempels opwerpt om compliant te zijn. Het belang neemt toe als vanaf volgend jaar een grotere groep bedrijven (naar schatting 80.000[561]) voor het eerst te maken krijgen met de Douane-processen vanwege de Brexit. Tegelijkertijd moet de impact van genoemd knelpunt in perspectief worden geplaatst. In de jaarlijkse landen-rankings van de Verenigde Naties bevindt de Nederlandse Douane zich jaar op jaar in de wereldtop. Zoals hierna belicht, wordt er bovendien het nodige in het werk gesteld om genoemd knelpunt te elimineren.

Oorzaken en oplossingen waaraan wordt gewerkt

IV-capaciteit voor het ontwikkelen van nieuwe automatisering en beleidskaders hiervoor remmende factoren

De belangrijkste oorzaken van het knelpunt liggen in de capaciteit voor het ontwikkelen van nieuwe automatisering, in beleidskaders die hiervoor worden gehanteerd en in afhankelijkheden van andere overheidspartijen zoals bij eHerkenning.

Hoewel de Douane het IV-beheer in eigen hand heeft en een eigen IV-kolom heeft, is zij voor applicatie ontwikkelingen afhankelijk van het portfolioproces binnen IV. De ontwikkelcapaciteit die beschikbaar is voor ontwikkeling van Douane-applicaties is onvoldoende om de ambities op het gebied van digitalisering tijdig te realiseren. Daarbij zijn de oplossingen die directie IV voorandere onderdelen van de Belastingdienst ontwikkelt voor de Douane niet per sé passend. De time-to-market van Douane IV-plannen is hierdoor lang. Zo ontstond in 2012 het idee voor een online loket ('MijnDouane') waarvan naar verwachting pas eind 2020 de belangrijkste functionaliteiten gerealiseerd zijn[562]. Het gevoerde beleid stond niet toe dat van beschikbare off-the-shelve applicaties gebruik zou worden gemaakt terwijl dit de realisatie aanzienlijk had kunnen versnellen. Het beschikbaar komen van de nieuwe functionaliteit van MijnDouane zal de dienstverlening overigens wel aanzienlijk verbeteren. Het aanbod dat wordt voorzien, omvat o.a. een individueel digitaal loket met volledige digitale communicatiemogelijkheden tussen Douane en bedrijven, voorzieningen voor aanvraag en verkrijging van vergunningen en voor Douaneprocedures en digitalisering van aanvragen, teruggaafverzoeken en bezwaarprocedures[563].

Voor het invoeren van single sign-on, vormen beleidskeuzen op het gebied van informatiebeveiliging vooralsnog een belemmering[564]. Een beslissing om eenmanszaken en buitenlandse ondernemers toegang te geven tot eHerkenning ligt buiten de Douane. Op nationaal niveau wordt hierover besloten, waarbij de Douane kanttekeningen plaatst of er hierbij voldoende rekening wordt gehouden met de internationale dynamiek van de Douane. Voor eHerkenning wordt eind 2021 een oplossing verwacht[565].

---

560 Schriftelijke feedback n.a.v. validatie concept rapportage Douane

561 Interviews

562 Interviews

563 Actieprogramma ministerie van Financiën - betere regelgeving en dienstverlening voor ondernemers (2019)

564 Memo onderzoek toekomst telefonie Douane in 2020 (2018).

565 Schriftelijke feedback n.a.v. validatie concept rapportage Douane; Schriftelijke toelichting Douane.

Nationale en internationale samenwerking om logistieke processen zoveel mogelijk te optimaliseren

De Douane opereert in een context met veel verschillende (internationale) partijen, die gezamenlijk invloed hebben op hoe bedrijven de logistieke processen ervaren.

De digitale transportstrategie die de Douane samen met andere overheidspartijen ontwikkelt (nu in de onderzoeksfase), moet vorm geven aan verdere samenwerking[566].

Onder de noemers 'ladingregie' of 'coordinated bordermanagement', coördineert de Douane waar mogelijk de controles van overheidsdiensten bij binnenkomst, waaronder de controles van de NVWA en de ILT. Door het Douane Landelijk Tactisch Centrum (DLTC) wordt gezorgd voor eenduidige aansturing op controles. Het DLTC is verantwoordelijk voor de operationele aansturing van de handhaving door de Douane en voor de evaluatie en analyse van de handhavingsresultaten[567].

De Douane werkt intensief samen met bedrijfsleven en wetenschap binnen de topsector logistiek. Daarbinnen worden onderzoeksprojecten gestart die worden afgestemd binnen onder meer het Overleg Douane Bedrijfsleven. Een consortium heeft in 2018 een plan ontwikkeld om onderzoek te doen naar het toepassen van artikel 282 UCC[568]. Dit artikel maakt het mogelijk om nieuwe IT-systemen en Douaneprocedures te testen die Douaneprocedures voor bedrijven vereenvoudigen. In het nationale programma 'Kansen UCC" werden de mogelijkheden verkend. Er is helaas geen concrete progressie geboekt. Daarnaast werkte de Douane in Benelux-verband met India samen aan het digitaliseren van een aantal certificaten in het internationale handelsverkeer. Dat project is geslaagd, maar alleen tussen Nederland en India. De andere Benelux-landen hanteerden een andere IT-standaard voor de inrichting van gegevens uitwisseling. Verder overleg vindt nog plaats[569]. Op EU-niveau heeft Nederland een kleine stem als een van de lidstaten, maar de impact van besluiten is voor Nederland relatief groot[570].

Beperkte invloed op de informatievoorziening via de website en interactie via social media

Informatievoorziening via de website en interacties via social media wordt niet verzorgd door de Douane, maar zijn de verantwoordelijkheid van KI&S. Wensen voor informatie op de website vanuit de Douane kunnen soms niet gerealiseerd worden of kosten langere tijd om te realiseren. Een voorbeeld is een Engelstalige website over de houding, het gedrag en innovaties van de Douane om investeerders te kunnen trekken. Dit paste initieel niet in het beleid voor de website. Uiteindelijk is dit er na langere tijd wel gekomen.

De beoogde ontvlechting van de Douane biedt kansen om verantwoordelijkheden voor informatievoorziening en (andere vormen van) digitale dienstverlening eenduidig te beleggen. Eventuele verschillen van inzicht tussen KI&S en de Douane over hoe snel en veel er vernieuwd moet worden zullen dan tot het verleden behoren.

---

566 Interviews

567 Bewijs van Goede Dienst Douane 2020; Actieprogramma ministerie van Financiën - betere regelgeving en dienstverlening voor ondernemers (2019)

568 Onder artikel 282 Vo. (EU) nr. 952/2013

569 Actieprogramma ministerie van Financiën - betere regelgeving en dienstverlening voor ondernemers (2019); Schriftelijke feedback n.a.v. validatie concept rapportage Douane.

570 Interviews

6 Grondoorzaken van de belangrijkste knelpunten in de dienstverlening

In dit hoofdstuk gaan we in op de grondoorzaken van de knelpunten. In het volgende hoofdstuk komen de voorwaarden voor het realiseren van fundamentele verbetering van dienstverlening aan bod. De mate waarin de Belastingdienst aan die voorwaarden voldoet, bepaalt of de Belastingdienst fundamentele verbetering daadwerkelijk kan realiseren of hierin juist belemmerd wordt.

Vijf grondoorzaken liggen ten grondslag aan de belangrijkste knelpunten in de dienstverlening van de Belastingdienst. Knelpunten kunnen meer dan één (grond)oorzaak hebben. De vijf grondoorzaken zijn:

1. Het perspectief en belang van de (individuele) burgers, bedrijven en intermediairs zijn zelden het vertrekpunt (geweest) bij het ontwerp en de inrichting van dienstverlening(sprocessen);
2. Het bestaande IV-landschap ondersteunt goede dienstverlening onvoldoende, de ruimte om te vernieuwen is daarnaast beperkt en/of wordt niet goed benut;
3. De organisatie van processen van de Belastingdienst ondersteunt dienstverlening niet altijd optimaal.;
4. In een aantal processen spelen personeel-gerelateerde problemen, zoals tekorten aan menskracht, kennis en/of vakmanschap;
5. De buitenwereld maakt het de Belastingdienst niet eenvoudig(er) om goede dienstverlening te bieden:
    a. De fiscale wet- en regelgeving zijn complex en aan veel verandering onderhevig;
    b. (Andere) externe juridische en/of beleidsoorzaken kunnen een oorzaak vormen van knelpunten;
    c. Knelpunten kunnen hun oorsprong vinden in overige oorzaken buiten de invloed van de Belastingdienst.

In onderstaande de label op de volgende pagina is de samenhang tussen de knelpunten (per doelgroep) en deze oorzaken samengevat. Deze grondoorzaken spelen in de regel in verschillende combinaties een rol in knelpunten in de dienstverlening.

De ondersteuning van dienstverlening vanuit IV/automatisering speelt in het grootste aantal knelpunten een primaire rol, gevolgd door het niet (voldoende) als vertrekpunt nemen van het perspectief van burgers, bedrijven en intermediairs en gevolgd door de complexiteit van fiscale wet- en regelgeving en het toeslagenstelsel.

	Perspectief Burgers, Bedrijven, Intermediairs niet als vertrekpunt	Frictie in Management & Organisatie en/of processen	Ontoereikende digitalisering dienstverlening	Tekort aan menskracht, kennis en/of competenties	Complexiteit fiscale/ toeslagen wet & regelgeving	(Andere) Overige externe factoren
Burgers						
1 Het (kunnen) voldoen aan plichten en/of uitoefenen van rechten vergt voor burgers soms nog een te grote inspanning.	V		V		V	
2 De doorlooptijd van een aantal processen, bijvoorbeeld bezwaar en beroep, kan lang zijn, terwijl statusinformatie beperkt inzichtelijk is.		V	V	V		
3 De toegankelijkheid en de kwaliteit van contactkanalen is niet altijd op niveau en consistent.		V	V	V		V
4 Er wordt nog niet altijd volop rekening gehouden met burgers met beperkte zelfredzaamheid.	V					V
5 De houding en toon van de Belastingdienst kunnen als wantrouwend, eisend en/of weinig empathisch worden ervaren.	V		V	V		V
Toeslaggerechtigden						
1 Toeslagenregels zijn soms moeilijk op de eigen situatie toe te passen.	V				V	V
2 Toeslaggerechtigden ervaren in de (toepassing van) regels een ongelijke machtsverhouding tussen henzelf en de Belastingdienst.	V				V	V
3 Toeslaggerechtigden kunneneen lange doorlooptijd van aanvraag- en wijzigingsprocessen ervaren en moeilijke toegang tot statusupdates.	V	V	V			
4 Fouten in processen en foutieve of incomplete communicatie kunnen tot onterechte invorderingen en verwarring leiden.		V	V		V	
5 Er wordt niet altijd voldoende rekening gehouden met de specifieke behoeften van kwetsbare groepen die toeslagen ontvangen.	V	V		V	V	V
MKB						
1 (Toepassing van) regels en beleid worden soms als inconsistent en onrechtvaardig ervaren.	V				V	
2 Belangrijke processen kunnen foutgevoelig zijn terwijl fouten soms moeilijk (of niet) te herstellen zijn.			V		V	
3 Lange doorlooptijden en gebrekkige statusinformatie kunnen leiden tot onzekerheid en vragen.			V	V		
4 Belangrijke informatie en hulp zijn niet altijd goed toegankelijk.	V		V	V	V	
Grote Ondernemingen						
1 Lange doorlooptijden en gebrekkige statusinformatie (op groepsniveau) kunnen leiden tot onzekerheid en vragen.			V	V		
2 Er kunnen fouten ontstaan doordat de Belastingdienst zich richt op losse belastingplichtigen in plaats van groepen / entiteiten en bepaalde processen handmatig verlopen.	V	V	V			
3 Grote bedrijven en de Belastingdienst hebben nog geen goed kanaal om veilig informatie uit te wisselen en intensief samen te werken.			V			V
4 Grote bedrijven krijgen hun klantvragen op verschillende plekken beantwoord; toegesneden informatievoorziening via online kanalen is beperkt.	V	V	V			V
Intermediairs						
1 Intermediairs worden belemmerd in hun werk doordat sommige processen niet voor hen ontworpen / aangepast zijn.	V		V			V
2 Het aanbod, de toegankelijkheid en de kwaliteit van contactkanalen schieten (ook) voor intermediairs tekort.			V	V		V
Burgers / Bedrijven die interacteren met de Douane						
1 De mate waarin Douane-processen zijn gedigitaliseerd sluit nog niet geheel aan bij de behoeften en verwachtingen van bedrijven.			V			V
Primaire oorzaken knelpunten						
Secundaire oorzaken knelpunten						

6.1 Het perspectief en belang van de (individuele) burgers, bedrijven en intermediairs zijn zelden het vertrekpunt (geweest) bij het ontwerp en de inrichting van dienstverlening

Het inrichten van een goede klantervaring is geen eenmalige oefening maar een voortdurend proces. Verwachtingen en behoeften zijn immers aan verandering onderhevig en organisaties moeten wendbaar zijn om daarop in te spelen. Organisaties die goed in kunnen spelen op de leefwereld van burgers en bedrijven hebben een aantal zaken gemeen[571]. De dienstverlening van organisaties die daadwerkelijk de 'klant' centraal stelt voorziet onder meer in 'gestandaardiseerd maatwerk', is proactief richting degenen aan wie wordt geleverd, biedt een hanteerbaar palet van digitale én fysieke kanalen en de dienstverlening wordt voortdurend geoptimaliseerd en vernieuwd op basis van nieuwe behoeften en mogelijkheden.

De onderzoekers hebben geconstateerd dat vanuit de Belastingdienst op enkele vlakken gewerkt wordt om vanuit het perspectief van burgers en bedrijven te opereren. Met name voor burgers met beperkte zelfredzaamheid en voor grote ondernemingen is dit zichtbaar. Voor de eerste groep zijn de Hulp bij Aangifte (HUBA) initiatieven (in samenwerking met het maatschappelijk veld) goede voorbeelden alsook de Stella teams die als noodvoorziening fungeren voor het behandelen van complexe casuïstiek, bijvoorbeeld als er sprake is van schrijnende omstandigheden waarbij acute hulp of ondersteuning op maat noodzakelijk is en waarbij verschillende dienstonderdelen betrokken zijn. Grote ondernemingen worden steeds beter in hun behoeften voorzien en ontzorgd via een individueel behandelplan en de klantcoördinatoren. Ook de Douane werkt nadrukkelijk samen met bedrijven om verbeteringen te realiseren, bijvoorbeeld vanuit het Bewijs van Goede Dienst en het Overleg Douane Bedrijfsleven. Deze voorbeelden hebben gemeen dat dienstverlening (zo nodig op maat) wordt geleverd en verbeterd wordt in dialoog met burgers, bedrijven en hun (maatschappelijk of fiscaal) intermediairs.

Het perspectief en belang van de (individuele) burgers, bedrijven of intermediairs zijn echter vaker niet dan wel het vertrekpunt (geweest) bij het ontwerp en de inrichting van dienstverlening. Van oudsher heeft de Belastingdienst de neiging om zich te richten op de optimalisering van processen als toezicht, handhaving, heffing, inning voor specifieke belastingmiddelen of het toekennen en uitbetalen van toeslagen. In de inrichting van de dienstverlening ligt de focus op het zo goed mogelijk inregelen van massale processen voor een meerderheid van burgers en bedrijven die geen of beperkte speciale aandacht lijken te behoeven.

Dienstverlening lijkt in de strategie in de eerste plaats gericht op compliance (regelnaleving) en op het voorkomen van fouten & problemen, ook voor de Belastingdienst zelf maar appelleert in de wijze waarop het begrip dienstverlening binnen de Belastingdienst is geladen zelden aan het zo goed mogelijk inspelen op de verwachtingen en behoeften van burgers, bedrijven en intermediairs.

Een aantal knelpunten, specifiek voor bepaalde doelgroepen, hebben als gemeenschappelijke oorzaak dat burgers, bedrijven en intermediairs niet altijd het vertrekpunt vormen bij de inrichting van dienstverlening. In dit rapport benoemde knelpunten zijn bijvoorbeeld:

- Voor burgers vergt het (kunnen) voldoen aan plichten en/of het uitoefenen van rechten soms nog een te grote inspanning. Daarnaast sluiten de gebruikte taal en toon niet altijd aan bij de doelgroep of wordt er nog niet altijd rekening gehouden met burgers met beperkte zelfredzaamheid. Dit speelt zowel voor belastingplichtigen als voor groepen die toeslagen ontvangen;
- Toeslaggerechtigden ondervinden er de gevolgen van dat de uitgangspunten achter het huidige (op voorschotten gebaseerde) stelsel niet aansluiten bij hun daadwerkelijke gedrag en wat van hen kan worden gevraagd in de praktijk. De werklast en verantwoordelijkheid die uit het stelsel voortvloeit, rust vooralsnog disproportioneel op de schouders van de toeslaggerechtigden;
- Binnen MKB zijn processen eerder ingericht vanuit belastingmiddelen dan vanuit de behoeften en verwachtingen van specifieke doelgroepen die vanuit 'MKB' worden bediend, bijvoorbeeld ZZP-ers;
- Grote ondernemingen worden in veel opzichten in de dienstverlening nog gezien en behandeld als verzameling losse rechtspersonen in plaats van als geïntegreerde bedrijven.

---

[571] Zie hoofdstuk 3

- Hoewel intermediairs een belangrijk aantal belastingplichtigen (en toeslaggerechtigden) vertegenwoordigen, worden klantreizen en processen zelden specifiek voor de behoeften en werkwijze van intermediairs ontworpen en ingericht.

Illustratief voor alle doelgroepen is daarnaast ook dat informatie over plichten beter toegankelijk is en meer proactief wordt gedeeld dan informatie over rechten.

Burgers, bedrijven en intermediairs worden door de Belastingdienst niet structureel betrokken bij optimalisatie of verbetering van de dienstverlening. Het doorlopend vergaren van feedback bij deze doelgroepen als basis voor kennisopbouw over behoeften, verwachtingen en gedrag van burgers, bedrijven en intermediairs is binnen de Belastingdienst nog niet gebruikelijk.

KI&S heeft in haar jaarcontracten voor 2018, 2019 en 2020 driemaal de ambitie verwoord om Customer Journey Management structureel in te richten en te implementeren binnen de Belastingdienst. Als obstakels bij de verwezenlijking hiervan worden genoemd de afhankelijkheid van de inspanningen van ketenpartners en de nog onzekere toekenning van voldoende middelen[572].

De Belastingdienst heeft de afgelopen jaren voor een aantal doelgroepen klantreizen en de pijnpunten daarin in kaart gebracht. Dergelijk onderzoek is belangrijk maar wordt veelal ad-hoc uitgevoerd. In gevallen waarin verbetering van dienstverlening wel al vanuit een integrale klantreisbenadering is ingestoken, zijn enkele concrete resultaten geboekt. Zo heeft Douane een klantreis voor ondernemers die gaan zaken willen doen in het buitenland opgesteld en wordt er binnen Directie MKB bijvoorbeeld gewerkt aan verbetering van de klantreis voor ZZP'ers en andere klantreizen naar aanleiding van analyses in 2027[573] en 2018[574]. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat de destijds in kaart gebrachte pijnpunten nog steeds herkenbaar zijn in de knelpunten die deze knelpuntenanalyse naar voren brengt.

6.2 Het bestaande IV-landschap ondersteunt goede dienstverlening onvoldoende, de ruimte om te vernieuwen is daarnaast beperkt en/of wordt niet optimaal benut

Gestandaardiseerd maatwerk, proactieve interactie, een mix van op elkaar aangesloten fysieke en digitale kanalen en selfservice mogelijkheden zijn succesfactoren voor dienstverlening die aansluit en inspeelt op de leefwereld van burgers en bedrijven (zie hoofdstuk 3). Deze succesfactoren hebben met elkaar gemeen dat ze zonder ondersteunende oplossingen op het gebied van IT onmogelijk kunnen worden gerealiseerd.

Een groot aantal knelpunten in de dienstverlening van de Belastingdienst heeft als grondoorzaak dat het bestaande IV-landschap de dienstverlening onvoldoende ondersteunt. In dit rapport benoemde knelpunten waarvoor dit geldt, zijn bijvoorbeeld:

- Aangifte- en andere processen kunnen ondanks de grote stappen die op dit vlak al zijn gezet (VIA, LH) toch nog een flinke inspanning opleveren omdat nog niet alle processen zijn gedigitaliseerd. Voor burgers/nabestaanden levert de IH-belastingaangifte van een overledene veel werk op doordat de aangifte handmatig moet worden ingediend[575]. Voor burgers kan de reguliere aangifte inkomstenbelasting veel werk opleveren doordat aftrekposten en giften niet zijn ingeladen en/of kunnen worden gekopieerd uit eerdere aangiften.
- Selfservicemogelijkheden zijn voor alle doelgroepen beperkt omdat (geconsolideerde) statusinformatie per burger, bedrijf of intermediair niet digitaal is ontsloten. Het betreft bijvoorbeeld informatie ten aanzien van

[572] Jaarcontracten KI&S 2018, 2019, 2020

[573] Customer Journey ZZP

[574] Op fiscale reis met de MKB'er

[575] Dit komt doordat de nabestaandenmachtiging er nog niet is. Mocht de nabestaandenmachtiging er wel zijn, dan is officieel de OLA(v) nog steeds niet geschikt voor de aangifte over het jaar van overlijden, dit vergt vervolgens namelijk nog een aanpassing in de informatievoorziening.

aangiften, vorderingen, klachten en bezwaren. Het ontbreken van dergelijke mogelijkheden kan leiden tot onzekerheid en extra druk op de organisatie, vooral bij de BelastingTelefoon.

- De bereikbaarheid en behulpzaamheid van de BelastingTelefoon worden beperkt doordat medewerkers van de BelastingTelefoon gelijktijdig (tot wel 25) verschillende systemen moeten openen om hulpvragen te kunnen afwikkelen en er geen eenduidig klantbeeld beschikbaar is.
- De beschikbaarheid van digitale interactiekanalen is beperkt bijvoorbeeld door het ontbreken van (digitale) chat en/of messaging mogelijkheden.
- Belangrijke processen tussen de Belastingdienst en bedrijven kunnen foutgevoelig zijn doordat interfaces tussen de Belastingdienst en bedrijven nog niet volledig zijn geautomatiseerd.
- Ondanks dat de Douane alleen deels gebruik maakt van de IV-voorzieningen binnen de Belastingdienst (geleverd door Directie IV), speelt dit punt ook bij de Douane. De mate waarin Douane-processen zijn gedigitaliseerd sluit mede daardoor nog niet geheel aan bij de behoeften en verwachtingen van bedrijven.

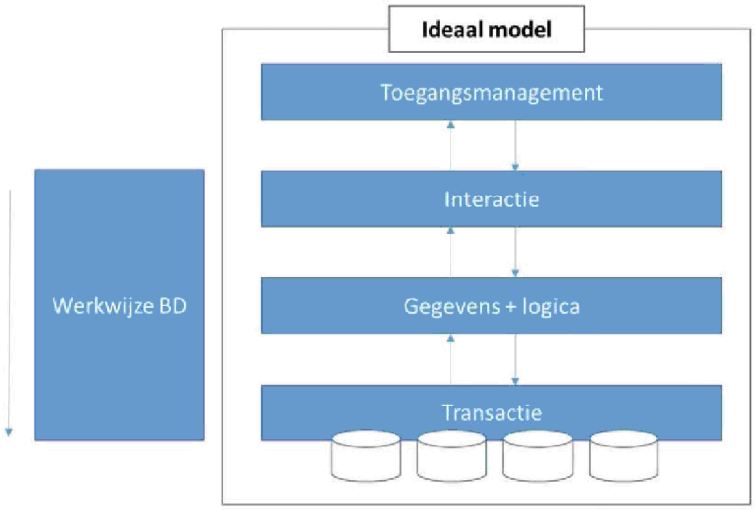
IV/data landschap ondersteunt gestandaardiseerd maatwerk onvoldoende

In het huidige IV-landschap is historisch een situatie gegroeid waarin gegevens zich op verschillende plaatsen in verschillende (transactie)systemen bevinden. Gegevens zijn veelal vastgelegd in de systemen van de verschillende belastingmiddelen, die elk hun eigen datamodellen hebben. Dit levert complexiteit op die de wendbaarheid van de Belastingdienst beperkt.

De Belastingdienst werkt aan het verbeteren van 'Master Data Management'. Vanuit het perspectief van data en gegevens werkt de Belastingdienst aan een transitie van een perspectief dat gericht was op transacties naar een perspectief gericht op (individuele) burgers en bedrijven.

Om 'gestandaardiseerd maatwerk' te kunnen leveren en daarin wendbaar te zijn, moeten data en logica zoveel mogelijk gescheiden zijn van de andere lagen in de architectuur. Dit is nu onvoldoende het geval. Zo is binnen de bestaande architectuur en infrastructuur het presenteren van statusoverzichten complex, omdat gegevens uit verschillende systemen moeten worden gekoppeld.

Door Inning wordt bijvoorbeeld naar de gewenste situatie toegewerkt waarbij zo nodig (in eerste instantie) nog oplossingen worden gezocht in de lagen toegangsmanagement/interactie opdat gegevens via een vorderingenoverzicht bijvoorbeeld via query's aan burgers, bedrijven en intermediairs kunnen worden gepresenteerd (zie onderstaande afbeelding).



Figuur 11: Gewenste en beoogde scheiding van lagen in de data/gegevensarchitectuur

Er zijn middelen vrijgemaakt om toe te werken naar een meer wendbare data architectuur. De domeinen van de Belastingdienst zullen hiertoe de wijze waarop hun systemen gemodelleerd zijn moeten aanpassen. De doorlooptijd die is ingeschat voor het leggen van de basis bedraagt circa 2 jaar. In circa 8 jaar tijd zou de gegevenshuishouding van alle domeinen geschikt kunnen zijn om inzichten en dienstverlening voor individuele burgers en bedrijven goed te kunnen ondersteunen. De domeinen Toeslagen en Omzetbelasting gelden vooralsnog als voorlopers. Het implementeren van een dergelijk gesplitst model is echter weerbarstig en vereist een heldere ambitie omdat de Belastingdienst van oudsher erg middel- en proces georiënteerd is (zie volgende hoofdstuk).

De ruimte om te vernieuwen is beperkt en/of wordt niet optimaal benut

Het realiseren van de vereiste IT-oplossingen is niet alleen moeilijk door de complexiteit van de Belastingdienst en zijn systeemlandschap. Ook zijn de capaciteit, ruimte en prioriteit om daadwerkelijk vernieuwing te realiseren beperkt. Dit vormt de belangrijkste reden dat bepaalde processen nog niet zijn gedigitaliseerd.

De domeinarchitectuur interactie stelt: "De business-vraag overstijgt het (IV) aanbod. Niet alle doelen kunnen op redelijke termijn (2019 / 2020) worden gerealiseerd. De visie is behoorlijk ambitieus en de verandercapaciteit binnen Interactie is niet groot en niet samenhangend[576]".

Sinds 2018 hanteert De Belastingdienst een op de Topstructuur geënte methode van portfoliomanagement als werkwijze om het verschil tussen vraag naar en aanbod van IV-capaciteit inzichtelijk te maken. Voor de allocatie van IV-(ontwikkel)capaciteit wordt de vraag en het daarnaar gealloceerde aanbod geclusterd in vijf rubrieken: 'Beheer en Onderhoud', 'Wetgeving', 'Jaaraanpassingen', 'Modernisering IV' en 'Vernieuwing'.

De inzet van IV is 'aanbodgedreven'. Er wordt gedacht vanuit wat er mogelijk en beschikbaar is qua IV-capaciteit. Deze capaciteit wordt toegekend aan procesketens waarna binnen de hierboven benoemde categorieën wordt bepaald welke vraag prioriteit krijgt. De afgelopen jaren overtrof de IV-vraag het IV-aanbod substantieel en de verwachting is dat deze frictie de komende jaren blijft bestaan.

Continuïteit was tot voorkort het leidend uitgangspunt bij de allocatie van schaarse middelen. Om deze continuïteit te waarborgen, valt verhoudingsgewijs een steeds groter deel van de beschikbare capaciteit noodgedwongen toe aan 'Beheer en Onderhoud'. Tegelijkertijd is het doorvoeren van nieuwe wetgeving en Jaaraanpassingen onontkoombaar en ligt er voor Modernisering een in belangrijke mate vaststaand plan[577]. Per saldo neemt de capaciteit die resteert voor Vernieuwing, in essentie de ontwikkelcapaciteit die nodig is om fundamentele verbetering van de dienstverlening te ondersteunen, af. Uit een in 2019 uitgevoerde analyse bleek dat de verhouding Beheer en Onderhoud versus Vernieuwing voor dat jaar naar verwachting nog onvoldoende gezond was[578]. De voortbrenging van de directie IV is daarbij relatief duur, omdat ieder jaar nieuwe wet- en regelgeving moet worden verwerkt in de applicaties en processen. Vernieuwen van de legacy is kostbaar en vergt lange termijn begrotingen. Dit mechanisme past niet in de begrotingscyclus van het Kerndepartement[579].

Het realiseren van de vernieuwing die nodig is ter verbetering van de dienstverlening vereist dat afhankelijkheden tussen ketens (bijvoorbeeld tussen middelenketens en de ketens Interactie en Gegevens) in de tijd zo stabiel mogelijk zijn en goed gemanaged worden. Prioriteiten qua inhoud en proces moeten gesynchroniseerd zijn om projecten binnen de gestelde tijd tot een goed einde te brengen. Deze situatie is nog niet gerealiseerd.

Uit onderzoek in 2019 naar de werking van het portfolioproces bleek dat het in het portfolioproces ontbreekt aan meerjarige, integrale planningen en dat er daarnaast een beperkte prioritering op basis van financiële,

---

576 Domeinarchitectuur interactie 2019-2023

577 Sinds mei 2019 stelt de driehoek de prioriteiten voor het IV-portfolio, en daarbij heeft nu het wegwerken van technische schuld (modernisering) prioriteit (Bron: telefonische en schriftelijke validatie IRF EN FEZ conceptrapportage van dit rapport).

578 Doorlichting directie IV 'Make IT Work, Focus op Executie'. EY, 31 oktober 2019 [Waarbij onder 'Beheer en onderhoud' de categorieën Preventief en Correctief onderhoud en Jaaraanpassingen werden verstaan en onder 'vernieuwing' de categorieën Nieuwe Wetgeving, 3. Modernisering IV en 'Vernieuwing'.

579 Memo Achtergrondschets directie IV 1 juli 2019

kwalitatieve en kwantitatieve wegingscriteria is[580]. Ook komt het voor dat vernieuwingsprojecten vertraging oplopen doordat onverwacht de prioriteiten in de voortbrenging veranderen, bijvoorbeeld als nieuwe wet- en regelgeving in systemen moet worden doorgevoerd.

Tot slot wordt de capaciteit die beschikbaar is voor vernieuwing niet maximaal benut. In 2019 werd geconstateerd dat de effectiviteit van de wijze waarop de bestaande capaciteit voor voortbrenging nog niet marktconform is onder meer doordat er een onvoldoende scherpe afstemming is tussen directie IV en de business over de vereisten en specificaties van te realiseren oplossingen en het (management van het) voortbrengingsproces onvoldoende robuust is[581].

Niet alleen de verantwoordelijkheid van directie IV

De onderzoekers benadrukken dat de grondoorzaak dat 'het bestaande IV-landschap goede dienstverlening onvoldoende ondersteunt en de ruimte om te vernieuwen beperkt is en/of niet optimaal wordt benut' niet alleen binnen de verantwoordelijkheid en reikwijdte van directie IV ligt. Zoals ook bij andere grondoorzaken het geval is, zal deze oorzaak moeten worden weggenomen door nauwe samenwerking, in dit geval tussen directie IV, 'de business' en andere belanghebbenden binnen- en buiten de Belastingdienst. Zonder duidelijke ambitie en focus komt de samenwerking die nodig is moeilijk tot stand. In het volgende hoofdstuk wordt hier dieper op ingegaan.

6.3 De organisatie van processen van de Belastingdienst ondersteunt dienstverlening niet altijd optimaal

Om goede dienstverlening te verzorgen, is het eerder regel dan uitzondering dat activiteiten en processen van verschillende afdelingen moeten worden gekoppeld. In sommige gevallen is zelfs een zekere mate van integratie met organisaties buiten de Belastingdienst noodzakelijk. Burgers, bedrijven en intermediairs hoeven immers geen boodschap te hebben aan de complexiteit van de interne organisatie van de Belastingdienst en zouden er niets van moeten merken.

De Belastingdienst blinkt uit in het verzorgen van massale processen. 100% van de aanslagen inkomstenbelasting wordt binnen de garantietermijn opgelegd[582] en het percentage particulieren dat belastingzaken 'eenvoudig af te handelen' vindt, is gestegen van 26% in 2011 naar 40% in 2019[583]. Per jaar worden door Ontvangen en Mededelen 340 miljoen inkomende en uitgaande berichten verstuurd en verwerkt waarbij 99,9% van het berichtenverkeer storingsvrij verloopt.

De organisatie en processen van de Belastingdienst zijn echter nog niet altijd voldoende gestroomlijnd om goede dienstverlening te verzorgen. Met andere woorden, activiteiten en processen zijn niet altijd goed op elkaar aangesloten en als beslissingen nodig zijn, lopen die via veel schijven. De focus ligt nog te vaak op het optimaliseren van deelactiviteiten en te weinig op integrale procesketens. Het gevolg van deze grondoorzaak, is dat de doorlooptijd van een aantal processen lang kan zijn, dat processen foutgevoelig worden of dat de communicatie vanuit de Belastingdienst te wensen over laat. Vertragingen en fouten leveren daarnaast weer extra interacties op, waardoor de dienstverlening elders extra onder druk kan komen te staan.

Een aantal knelpunten, specifiek voor bepaalde doelgroepen, hebben onvoldoende stroomlijning van organisatie en processen als gemeenschappelijke oorzaak. In dit rapport benoemde knelpunten zijn bijvoorbeeld:

- De achterstanden bij de bezwaarbehandeling worden onder meer veroorzaakt doordat er vooraf niet goed wordt beoordeeld welke bezwaren inhoudelijk daadwerkelijk als 'bezwaar' moeten gelden en welke niet

---

[580] Eindrapportage Onderzoek IV-portfolio Belastingdienst, KPMG 3 december 2019

[581] Doorlichting directie IV 'Make IT Work, Focus op Executie'. EY, 31 oktober 2019 [Waarbij onder 'Beheer en onderhoud' de categorieën Preventief en Correctief onderhoud en Jaaraanpassingen werden verstaan en onder 'vernieuwing' de categorieën Nieuwe Wetgeving, 3. Modernisering IV en 'Vernieuwing'.

[582] Jaarplan Belastingdienst 2020

[583] Fiscale Monitor 2019; in de doelgroep MKB is overigens een vergelijkbare trend zichtbaar

1880710 00512

zozeer 'formele' bezwaren zijn, maar eerder verzoeken die ook als zodanig kunnen worden afgehandeld (zoals bij veel digitale wijzigingen op aangiften mogelijk is). Daarnaast bestaat het risico dat door overdracht van dossiers tussen afdelingen langere doorlooptijden ontstaan, doordat afdelingen zelf een bezwaar weliswaar binnen de termijn afhandelen, maar dossiers te lang tussen afdelingen in blijven liggen. Tot slot zijn oplossingen om de werklast in bezwarenproces te verlichten (via bijvoorbeeld case en workflow management waardoor de oudste zaken eerst worden opgepakt) nog niet (volledig) gerealiseerd.

- De toegankelijkheid en behulpzaamheid van de BelastingTelefoon is niet altijd op niveau. De oorzaak ligt er deels in dat de werklast niet altijd goed verdeeld wordt. Daarnaast zijn de koppelingen tussen de BelastingTelefoon (als ingang voor eerstelijns ondersteuning) en de rest van de organisatie nog niet voldoende gestroomlijnd, bijvoorbeeld als (door de tweede of derde lijn) dossiers moeten worden bewerkt of mensen moeten worden teruggebeld. Er wordt gewerkt aan verbetering van de 'call me back' functionaliteit om de werklast beter te verdelen.
- Toeslaggerechtigden kunnen stress ervaren door de lange doorlooptijd van aanvraag- en wijzigingsprocessen. De (noodzakelijke) functiescheiding waarin gescheiden beoordelingen en controles zijn belegd zorgt voor lange doorlooptijden. Daarbij komt het voor dat meer mensen worden doorgezet naar individueel casemanagement dan de organisatie aan kan. Dit gaat ten koste van de reguliere capaciteit.

Deze grondoorzaak is van minder betekenis voor Douane, hoewel een goede organisatie van processen met externe partijen continu aandacht verdient (zie hierna).

De 'Topstructuur' is in 2017 binnen de Belastingdienst als nieuw besturingsmodel geïmplementeerd. Ketensturing is binnen dit model een belangrijk principe (zie hoofdstuk 4). Naarmate de Belastingdienst meer ervaring opdoet in het werken vanuit de Topstructuur bestaat de kans dat de koppelvlakken tussen afdelingen en processen beter ingeregeld raken. Activiteiten en processen raken dan beter op elkaar aangesloten en besluitvorming verloopt sneller. Dergelijke stroomlijning is nooit 'af' en niet los te zien van nadrukkelijk(er) meenemen van het perspectief en belang van de (individuele) burgers, bedrijven en intermediairs bij het ontwerp en de inrichting van processen onderliggend aan de dienstverlening.

6.4 In een aantal processen spelen personeel-gerelateerde problemen, zoals tekorten aan menskracht, kennis en/of vakmanschap

Een aantal knelpunten in de dienstverlening van de Belastingdienst heeft als grondoorzaak dat er een gebrek aan capaciteit, kennis en/of vakmanschap is.

Er is niet één onderliggende oorzaak van het gebrek aan capaciteit, kennis en/of vakmanschap op specifieke plaatsen die van invloed zijn op de dienstverlening. Bezuinigingen, natuurlijk verloop, reguliere uitstroom en de kwaliteit van competentiemanagement werken op elkaar in.

Van 2016 t/m 2020 verlaten ruim 5000 medewerkers de Belastingdienst in het kader van een vertrekregeling. Tegenover deze uitstroom zijn financiële middelen beschikbaar voor een totale instroom van 1.500 hoogwaardige fte's waarvan inmiddels circa 600 fte's zijn ingestroomd. De netto krimp van circa 3.700 fte's dient opgevangen te worden door efficiëntere procesuitvoering en informatie-gestuurd werken (o.a. risicoselectie). De (herijkte) investeringsagenda (HIA) omvat diverse procesverbeteringen om deze werkpakkettenreductie te kunnen realiseren. Ten tijde van de herijking van de investeringsagenda (eerste helft 2017) was de ambitie eind 2017 met de herijkte processen te kunnen starten. Dat is niet gelukt[584].

Er is op totaalniveau sprake van een mismatch tussen de beoogde uitstroom volgens de HIA en de feitelijke uitstroom vanwege de vertrekregeling. De vertrekregeling heeft daarnaast geresulteerd in de uitstroom van hogere functieprofielen dan er vanuit oogpunt van lastenreductie in de business-case voor de regeling was opgenomen. Tot slot blijken aannames over het moment waarop automatiseringsprojecten tot productiviteitsverbetering leiden niet altijd te kloppen. Het komt voor dat besparingen op personeel al zijn

[584] Rapport continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder 25 april 2018

gerealiseerd maar de realisatie van de productiviteitsverhogende automatisering is vertraagd. Ook hierdoor kunnen capaciteitstekorten in de operatie ontstaan[585].

In dit rapport benoemde knelpunten die deze grondoorzaak gemeenschappelijk hebben, zijn bijvoorbeeld:

- De doorlooptijd van een aantal processen, bijvoorbeeld bezwaar en beroep (voor alle doelgroepen) en (in het verleden) Schenk- en erfbelasting voor burgers kan lang zijn. Hoewel de capaciteit om de processen af te wikkelen niet de enige (grond)oorzaak van dit knelpunt is, is het als oorzaak wel fundamenteel. Om het capaciteitstekort bij Bezwaar en Beroep op te vangen zijn mensen uit andere processen overgebracht om achterstanden weg te werken. Ook voor Schenk- en erfbelasting is extra capaciteit ingezet om achterstanden in te lopen. Om achterstanden hier niet opnieuw te laten oplopen, lijkt deze capaciteit geheel of gedeeltelijk te moeten worden aangehouden, in elk geval tot structurelere automatiseringsoplossingen voltooid zijn;
- De toegankelijkheid van contactkanalen is niet altijd op niveau en consistent: Over de bereikbaarheid van de BelastingTelefoon is veel te doen geweest[586]. Door capaciteit toe te voegen is verbetering van de bereikbaarheid gerealiseerd van 81% in 2018 tot 85,5% in 2019, maar de streefwaarde van 90% wordt nog niet gehaald[587]. (In de periode in de januari-april 2020 werd voor alle telefonie een bereikbaarheid van 83,9% gerealiseerd). Er is in de Voorjaarsnota 2020 budget toegekend om de capaciteit bij de BelastingTelefoon structureel te vergroten[588]. De beoogde capaciteitsverruiming werd gedurende de eerste helft van 2020 echter nog niet volledig gerealiseerd, onder meer doordat de benodigde huisvesting niet tijdig beschikbaar was[589]. De Belastingdienst verwacht in de tweede helft van 2020 alsnog een aanvang te kunnen maken met de opschaling.
- De kwaliteit van contactkanalen is niet altijd op niveau en consistent. Binnen domeinen waar het contact met de klant intensief is, bijvoorbeeld bij de BelastingTelefoon, is het verloop onder medewerkers hoog en wordt veel met tijdelijke krachten gewerkt. De binding met de organisatie is in dergelijke omstandigheden minder sterk wat een fundamentele verbetering van dienstverlening in de weg staat. Ondanks de intensieve training die medewerkers bij aanvang van hun dienstverband bij de BelastingTelefoon ondergaan, is het door uitstroom (en doorstroom) moeilijk de kennis te behouden en structureel ervaring en een hoger kwaliteitsniveau op te bouwen. Verder investeren in de medewerkers kan een bijdrage leveren aan beter behoud van kwaliteit en ervaring.

Deze grondoorzaak heeft minder impact op de Douane, hoewel er wel risico's bestaan die te maken hebben met het verloop/de uitstroom van medewerkers.

6.5 De buitenwereld maakt het de Belastingdienst niet eenvoudig(er) om goede dienstverlening te bieden

6.5.1 De fiscale wet- en regelgeving zijn complex en aan veel verandering onderhevig

De complexiteit van fiscale wet- en regelgeving is groot, hetzelfde geldt voor het toeslagenstelsel. De Tweede Kamer stelt zich meer op als 'meeregerend' orgaan en er is een sterke toename van politieke activiteit. Hierdoor is de Tweede Kamer minder aandacht gaan besteden aan de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van

585 Rapport continuïteitsproblemen Belastingdienst 2019 en verder 25 april 2018

586 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/04/26/bijlage-financien-aprilbrief

587 Notitie Voortgang doorontwikkeling 1e en 2e plateau Visitekaartje (December 2019)

588 Zie de toelichting in hoofdstuk 5 op het initiatief 'Visitekaartje'; Voorjaarsnota 2020

589 Interviews

wetten[590]. De uitvoeringstoetsen die de Belastingdienst uitvoert bieden slechts gedeeltelijk uitkomst. Ze kennen in de meeste gevallen een beperkte duur en diepgang en betrekken zelden burgers en bedrijven om de begrijpelijkheid te toetsen. Hier komt bij dat ze niet de amendementen omvatten die na invoering van nieuwe regels nog worden toegevoegd. Er worden steeds nieuwe wetten, regels en amendementen gecreëerd terwijl de oude wetten ernaast blijven bestaan[591]. Deze realiteit heeft invloed op de uitvoering en toezicht en daarmee ook op de dienstverlening.

Een aantal knelpunten, specifiek voor bepaalde doelgroepen, hebben als gemeenschappelijke oorzaak dat de fiscale wet- en regelgeving complex en aan veel verandering onderhevig is:

- Burgers (algemeen): Het (kunnen) voldoen aan plichten en/of uitoefenen van rechten vergt voor burgers soms nog een te grote inspanning. Burgers kunnen drempels ervaren in het vinden van begrijpelijke informatie over regels en de wijze waarop deze moeten worden toegepast op de eigen situatie. De Wetgever houdt onvoldoende rekening met de begrijpelijkheid van nieuwe wet- en regelgeving terwijl de informatievoorziening over wet- en regelgeving teveel vanuit de fiscaliteit wordt ingestoken;
- Toeslaggerechtigden: De complexiteit van het toeslagenstelsel leidt tot fouten die tot (soms onterechte) invorderingen en verwarring leiden. De toenemende omvang van het toeslagenstelsel zorgt op haar beurt voor complexiteit in de uitvoering waardoor de kans op fouten toeneemt. Een tweede knelpunt is dat er niet altijd voldoende rekening gehouden wordt met de specifieke behoeften van kwetsbare groepen die toeslagen ontvangen. De vormgeving en complexiteit van het stelsel sluiten niet aan bij het denk- en doenvermogen van burgers;
- MKB: (Uitvoering van) regels en beleid worden soms als inconsistent en onrechtvaardig ervaren, zeker als de perceptie ontstaat dat met grote ondernemingen anders wordt omgegaan dan met bedrijven in het MKB.

Veelvuldige wetswijzigingen en amendementen zorgen door de toenemende complexiteit niet alleen voor knelpunten in de dienstverlening maar beperken tegelijkertijd ook de ruimte om te vernieuwen op het vlak van IT. In het portfolioproces hebben aanpassingen van wet- en regelgeving in systemen een hogere prioriteit.

6.5.2 (Andere) externe juridische en/of beleidsoorzaken kunnen een oorzaak vormen van knelpunten

Taakstellingen/bezuinigingen

In het rapport 'Een betere overheid voor burgers en bedrijven, Brede maatschappelijke heroverweging' constateert de Inspectie der Rijksfinanciën dat de huidige stand van de overheidsdienstverlening vooral zijn vorm heeft gekregen in de economische crisis. De overheid moest afslanken tot een 'compacte rijksdienst' en digitalisering zou leiden tot efficiëntere processen. De Algemene Rekenkamer gaf de afgelopen jaren meermaals aan dat de winst op doelmatigheid eindig is en dat achtereenvolgende taakstellingen uiteindelijk de kwaliteit van uitvoering en dienstverlening aantasten als het ambitieniveau van die organisaties niet wordt aangepast. 'De kwaliteit van de publieke dienstverlening hapert als gevolg van budgetrestricties'. Mensgerichte dienstverlening moest vaak concurreren met de taakgerichtheid en versobering. Sturing op de dienstverlening is in de afgelopen jaren vooral bedrijfsmatig ingegeven geweest, met de nadruk op bezuinigingen en het efficiënt afhandelen van transacties, waardoor er onvoldoende oog is voor de menselijke factor in de dienstverlening. Ook leidden de bezuinigingen tot het sluiten van fysieke loketten en het verlies van persoonlijk contact. Personen die minder (digitaal) vaardig zijn konden hierdoor de overheid niet meer goed bereiken[592].

(Ook) de Belastingdienst heeft de afgelopen jaren opdracht gekregen de primaire processen te vernieuwen, met focus op data-analyse, onder meer om inefficiënties in het proces op te lossen en daarmee (deels) invulling

[590] Werk aan uitvoering - Een toekomstbestendige en wendbare uitvoering, versie 0.95 (Fase 2, handelingsperspectieven), ABD TopConsult, 23 juni 2020

[591] Interviews

[592] Een betere overheid voor burgers en bedrijven, Brede maatschappelijke heroverweging Inspectie der Rijksfinanciën, 20 april 2020

te geven aan forse taakstellingen[593]. Een middel om dit te doen is het behalen van werkpakketreducties. Hiermee kan hetzelfde werk (ceteris paribus) met minder fte worden gedaan (hiervoor refereerden we aan de vertrekregeling om een uitstroom van circa 5.200 te realiseren).

Bezuinigingen hebben vooral een indirect effect op knelpunten, bijvoorbeeld omdat ze leiden tot verminderde capaciteit in de operatie of binnen directie IV. (Andere) externe juridische en/of beleidsoorzaken hebben een meer rechtstreekse relatie met een aantal knelpunten en worden hierna besproken.

Interdepartementale kaders (voor het Domein Interactie)[594]

In Hoofdstuk 4 is toegelicht dat overheidsdiensten uit de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) dienen te worden gebruikt, tenzij uitgelegd kan worden waarom inzet in een specifieke situatie onverstandig is. De Belastingdienst heeft ook te maken met de beoogde doorontwikkeling van 'de digitale overheid', waarvoor de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Economische Zaken en Klimaat (EZK) verantwoordelijk zijn. De Wet digitale overheid heeft als doel het regelen van het veilig en betrouwbaar kunnen inloggen voor Nederlandse burgers en bedrijven bij de (semi-)overheid. De mogelijkheden voor burgers en bedrijven om veilig met overheidsinstanties te communiceren zijn voor de dienstverlening van organisaties als de Belastingdienst van groot belang. Zo maken de Belastingdienst en andere organisaties met een publieke taak gebruik van digitale diensten als DigiD en Digipoort, oplossingen die worden gerealiseerd via de overheidsorganisatie Logius.

Er is een veelheid aan andere interdepartementale kaders met betekenis voor de dienstverlening van de Belastingdienst. Dergelijke kaders betreffen vooral het Domein Interactie. Enkele voorbeelden:

- De Wet Digitale Overheid (DO) (voorheen GDI) is gericht op het verbeteren van de digitale overheid door standaarden voor elektronisch verkeer verplicht te stellen en geeft regels over informatieveiligheid en over toegang van burgers en bedrijven tot online dienstverlening bij (semi)overheid. Dit vereist besluitvorming ten aanzien van de (transitie)strategie van inloggen en machtigen;
- De Autoriteit Persoonsbeveiliging is kritisch over de toegangsbeveiliging van portalen en eist voldoende (2-factor) beveiliging op de portalen van de Belastingdienst;
- Single Digital Gateway (SDG) moet dé online toegangspoort worden voor burgers en bedrijven die zich willen bewegen binnen de interne markt; lidstaten dienen te verzekeren dat nationale informatie over rechten en plichten volledig is gedekt via portals op nationaal en EU-niveau en dienen bepaalde procedures over belangrijke 'life events' voor burgers en bedrijven volledig online én in een andere EU-taal beschikbaar te stellen;
- Per 1 juli 2018 is de Wet Digi Toegankelijkheid in werking getreden. Deze wet vereist dat websites en mobiele apps van overheidsinstanties volgens een stappenplan aan vereisten van toegankelijkheid moeten voldoen zoals beschreven in de technische standaard Web Content Accessibility Guidelines (WCAG; op termijn gekoppeld aan Wet Digitale Overheid die naar verwachting in 2019 ingaat). Per eind 2018 is daarnaast versie 2.1 van de Web Content Accessibility Guidelines (WCAG 2.1) verplicht gesteld (DigiToegankelijk).

Andere beleidsoorzaken

De discretionaire ruimte, die het speelveld tussen rechtszekerheid/rechtsgelijkheid en maatwerk bepaalt, kent geen scherpe kaders. Dit kan spanning opleveren voor burgers en uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst.

Een aantal knelpunten, hebben (andere) externe juridische en/of beleidsoorzaken als gemeenschappelijke oorzaak:

---

[593] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/04/26/kamerbrief-beheerst-vernieuwen-belastingdienst

[594] Input van IV&D, e-mail juni 2020

- Het interactiepalet voorziet qua digitale kanalen nog niet goed in de behoeften van burgers, onder meer omdat (kaderstellend) beleid, wetgeving en veiligheidsoverwegingen belemmerende factoren kunnen zijn in de ontwikkeling en implementatie ervan;
- Machtigingsvoorzieningen sluiten onvoldoende aan op de behoefte en processen van intermediairs doordat wet- en regelgeving/beleidskaders hieraan beperkingen opleggen;
- Complexe authenticatie kan de toegankelijkheid van interactiekanalen beperken voor mensen met een beperkt doenvermogen.

6.5.3 Knelpunten kunnen hun oorsprong vinden in andere oorzaken buiten de invloed van de Belastingdienst

Knelpunten kunnen hun oorsprong vinden in overige oorzaken buiten de invloed van de Belastingdienst. Zo kan de doorlooptijd van bepaalde Douane processen bijvoorbeeld sterk beïnvloed worden door andere actoren in de logistieke keten.

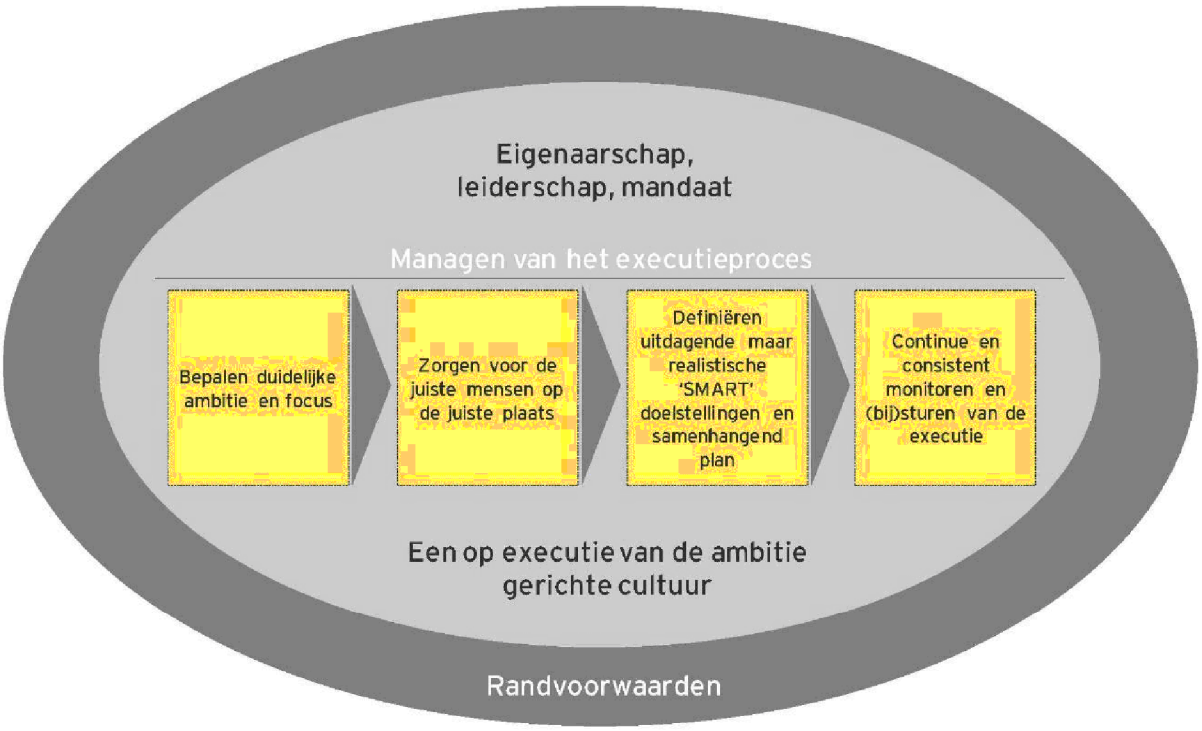
7 Voorwaarden voor het realiseren van fundamentele verbetering van dienstverlening

7.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is de analyse gepresenteerd van de oorzaken en grondoorzaken van de knelpunten die burgers, bedrijven en intermediairs ervaren in de dienstverlening van de Belastingdienst. Tijdens de in het kader van deze probleemanalyse uitgevoerde validaties van knelpunten in de dienstverlening, met leidinggevenden en medewerkers van de Belastingdienst, worden de knelpunten in het algemeen breed herkend en erkend. Dit roept de vraag op waarom knelpunten en hun oorzaken nog niet zijn weggenomen en/of welke belemmeringen er bestaan om verbeteringen te realiseren. Voor fundamentele transformatie van een organisatie, in dit geval met het doel de dienstverlening fundamenteel te verbeteren, is meer nodig dat het wegnemen van de oorzaken van de knelpunten zelf.

De onderzoekers hebben de vraag beantwoord aan de hand van EY's raamwerk voor strategie en executie. De aspecten waarop is beoordeeld of de Belastingdienst voldoet aan de voorwaarden voor het realiseren van fundamentele verbetering van dienstverlening, kunnen worden gezien als (rand)voorwaarden voor het succesvol executeren van een strategie of realiseren van een strategische transformatie. De mate waarin een organisatie op elk van deze aspecten volwassen is, bepaalt in feite de zogenaamde 'doorzettingsmacht': het vermogen om een ambitie daadwerkelijk en binnen een gestelde tijd te realiseren. Als een organisatie op één of meer aspecten niet volwassen is, houdt dat een belemmering voor het realiseren van verbetering in.

Het raamwerk is afgebeeld in onderstaande afbeelding[595].



Figuur 12: EY Raamwerk voor strategie en executie

[595] EY raamwerk voor strategie executie

Toelichting op EY raamwerk voor strategie en executie

Succesfactoren voor strategie executie	Toelichting
'Sterk eigenaarschap, leiderschap en mandaat'	▸ Strategie executie vereist sterk en voor iedereen herkenbaar eigenaarschap en leiderschap. De eigenaar en leiding dienen de te realiseren ambitie (zie volgende punt) zichtbaar te onderschrijven en belichamen. ▸ (Gedelegeerd) leiderschap dient een expliciet en helder mandaat te hebben voor realisatie van de ambitie waardoor in de executie snelle (gedelegeerde) besluitvorming kan worden gerealiseerd.
'Duidelijke ambitie en focus'	▸ Strategie executie vereist een duidelijke ambitie en focus. De ambitie en focus zijn gedefinieerd in een strategisch plan en moeten relatief stabiel zijn. Afhankelijk van de omgeving waarin een organisatie opereert geldt daarvoor een termijn van 3-10 jaar. ▸ De ambitie, focus (die bestaat uit een beperkt aantal goed te communiceren strategische prioriteiten) en het 'wenkend perspectief' dienen bij de meerderheid van de medewerkers bekend te zijn.
'De juiste mensen op de juiste plaats'	▸ Strategie executie vereist dat op sleutelposities binnen de organisatie medewerkers met een op executie gerichte instelling beschikbaar zijn en die de ambitie en focus onderschrijven. ▸ Binnen de organisatie moet daarnaast voldoende kennis en menskracht beschikbaar zijn om de strategie te executeren.
'Uitdagende maar realistische 'SMART' doelstellingen en samenhangend plan'	▸ De ambitie en focus dienen te zijn vertaald in uitdagende maar realistische doelstellingen die 'SMART[596]' zijn (ook organisaties die sterk op 'agile' werkmethoden georiënteerd zijn, hebben daar baat bij). ▸ Realisatie van deze doelstellingen dient te worden gepland en gevolgd aan de hand van een samenhangend uitvoeringsplan, inclusief tijdgebonden mijlpalen ('roadmap') en plan voor middelenaanwending.
'Consistente en continue monitoring en (bij)sturing van de executie'	▸ Er dient consistente en voortdurende monitoring en bijsturing van de executie te zijn ingericht volgens een vaststaande executiesystematiek: 'Plan, Do, Check, Act' (PDCA). ▸ Doel van de PDCA cyclus is het definiëren en initiëren van correctieve maatregelen als er afwijkingen zijn ten opzichte van het plan. In uitzonderingsgevallen leidt de PDCA cyclus tot kan een aanpassing van de focus/prioriteiten voor de executie.
'Een op executie van de ambitie gerichte cultuur'	▸ 'Culture eats strategy for breakfast'[597]. Een op executie van de ambitie gerichte cultuur is meer dan randvoorwaardelijk voor realisatie van de ambitie. ▸ Ten eerste moeten de ambitie en focus inhoudelijk resoneren in de waarden van de organisatie en vice versa. Ten tweede is een op executie gerichte cultuur als zodanig een cruciale succesfactor voor strategie executie. Bij het selecteren van nieuwe medewerkers moet getoetst worden of hun waarden en ambitie in lijn zijn met de ambitie en cultuur.
'Randvoorwaarden voor executie vervuld'	▸ Randvoorwaardelijk voor succesvolle executie zijn een flexibele systeemondersteuning en de tijdige beschikbaarheid van actuele en correcte management- en stuurinformatie.

7.2 Eigenaarschap, leiderschap en mandaat voor verbetering van dienstverlening zijn nog niet voldoende helder belegd

Strategie executie vereist sterk en voor iedereen herkenbaar eigenaarschap en leiderschap, om te beginnen in de top. De eigenaar en leiding dienen de te realiseren ambitie, in dit geval de (fundamentele) verbetering van

[596] SMART: 'Specifiek', 'Meetbaar', 'Acceptabel', 'Realistisch' en 'Tijdgebonden'

[597] Deze stelling wordt meestal toegeschreven aan managementkundige

de dienstverlening van de Belastingdienst, zichtbaar te onderschrijven en belichamen. (Gedelegeerd) leiderschap dient niet alleen de opdracht te hebben (zie volgende paragraaf) maar ook een expliciet en helder mandaat voor realisatie van de ambitie. Alleen zo kan in de executie snelle besluitvorming worden gerealiseerd.

Het is moeilijk te duiden wie 'zichtbaar en integraal' eindverantwoordelijk is voor (verbetering van) dienstverlening binnen de Belastingdienst. Het is niet evident bij wie de verantwoordelijkheid voor eventuele fundamentele transformatie van de dienstverlening belegd zou moeten worden.

In het document 'Topstructuur Belastingdienst' wordt 'interactie' als verantwoordelijkheidsgebied gedefinieerd (via KI&S en de keten Interactie) maar komt de term 'dienstverlening' zoals bedoeld in de context van dit rapport niet voor. Ook andere documenten die antwoord zouden kunnen geven op de vraag waar en hoe de verantwoordelijkheid voor dienstverlening precies is belegd (zoals de Enterprise Architectuur) besteden er niet expliciet aandacht aan. Het niet eenduidig definiëren van de begrippen 'interactie' en 'dienstverlening' houdt het risico in dat ze ten onrechte als synoniemen worden gezien.

De verantwoordelijkheid voor dienstverlening is belegd op verschillende plekken in de organisatie. De verantwoordelijkheid voor de fiscale behandeling van bepaalde groepen is belegd in de primaire procesdirecties (MKB, GO, etc) maar de uitvoering van dienstverlening loopt voor een belangrijk deel via de kanalen van KI&S (BelastingTelefoon, websites) en CAP (productie/verzending van brieven, realisatie van andere massale processen). Voor Douane en Directie GO geldt dat zij voor een aantal zaken minder afhankelijk zijn van de interactiediensten die KI&S verzorgt, bijvoorbeeld omdat zij eigen telefonische ingangen kennen.

Als het over dienstverlening voor een specifieke doelgroep gaat zijn er veel gedeelde verantwoordelijkheden, wat besluitvorming over (verbetering van) dienstverlening bemoeilijkt. De segmenten die de Belastingdienst onderscheidt[598], lijken gedeeltelijk 'van binnen naar buiten gedefinieerd'. Vanuit het perspectief van Omzetbelasting valt een ZZP'er bijvoorbeeld in het segment 'MKB', terwijl dezelfde persoon vanuit het perspectief van Inkomstenbelasting in het segment 'Particulieren' valt. Een doelgroep als ZZP kan dan tussen wal en schip vallen, omdat de behoefte van deze groep niet leidend is in de segmentering en inrichting van de dienstverlening.

7.3 De ambitie en focus om dienstverlening te verbeteren zijn nog niet voldoende scherp geformuleerd

Om een strategie te kunnen executeren zijn een duidelijke ambitie en focus nodig. De ambitie en focus zijn gedefinieerd in een strategisch plan en moeten relatief stabiel zijn. De strategische prioriteiten dienen bij de meerderheid van de medewerkers bekend te zijn.

Binnen de Belastingdienst en ook binnen de 'driehoek' (eigenaar, opdrachtgever, uitvoerder) kunnen verschillen van inzicht bestaan over hoe de balans zou moeten luiden tussen 'het zijn van een fiscale uitvoerder' respectievelijk 'het zijn van een dienstverlener'. Hoewel de wettelijke taak van de Belastingdienst niet is veranderd, zijn de verwachtingen van wat de Belastingdienst zou moeten zijn vandaag de dag ook meer diffuus geworden, zowel in de Tweede Kamer als bij de eigenaar en opdrachtgever van de Belastingdienst en Toeslagen. Voor de Douane is de rol van dienstverlening overigens iets minder diffuus. Eén van de strategisch doelen van de Douane is om de concurrentiepositie van Nederland en de EU te bevorderen waaraan in de eerste plaats door het goed faciliteren van het bonafide bedrijfsleven invulling kan worden gegeven.

[598] Particulieren, Toeslaggerechtigden, Grote Ondernemingen en Midden- en kleinbedrijven (Zie Hoofdstuk 4)

1880710 00512

Kernbegrippen in de visie van de Belastingdienst, bijvoorbeeld 'burgers en bedrijven centraal[599]' en 'proactief'[600], klinken sympathiek en suggereren geen enkele onduidelijkheid over de focus van de Belastingdienst op de (verbetering van de) dienstverlening. Toch nemen de onderzoekers waar dat de Belastingdienst zoekt naar de juiste balans tussen toezicht, handhaving en dienstverlening.

In het Medewerkersonderzoek van 2019 geven medewerkers de 'duidelijkheid van de toekomstvisie' het cijfer 4,1 op een schaal van 10[601]. Onder meer de visie rondom 'de menselijke maat' wordt als niet helder bestempeld. Dit beperkt de mate waarin medewerkers zich geïnspireerd en aangezet voelen om zich in te zetten voor een verbetering van de dienstverlening.

Er is een duidelijk antwoord nodig op de vraag of verbetering van dienstverlening vooral instrumenteel is, namelijk om de rol van fiscale uitvoerder beter te kunnen uitoefenen (zoals de facto ook de insteek is in de uitvoerings- en toezichtsstrategie) of dat verbetering van dienstverlening in het algemeen wenselijk is, namelijk om beter aan de verwachtingen van burgers en bedrijven in te spelen.

7.4 Of de juiste mensen op de juiste plaats zitten om fundamentele transformatie van de dienstverlening te realiseren, is in het kader van deze analyse niet vastgesteld

Strategie executie vereist dat op sleutelposities binnen de organisatie medewerkers met een sterk op executie gerichte oriëntatie beschikbaar zijn en die de ambitie en focus onderschrijven. Binnen de organisatie moet daarnaast voldoende kennis en capaciteit beschikbaar zijn om de strategie te executeren. Het aantrekken, behouden en ontwikkelen van talent is daarmee een strategisch thema.

In het vorige hoofdstuk is een aantal knelpunten in de dienstverlening benoemd dat zijn oorzaak vindt in een tekort aan menskracht, kennis en/of vaardigheden op specifieke plekken in de organisatie. Of de juiste mensen op de juiste plaats zitten om fundamentele transformatie van de dienstverlening voor de Belastingdienst te realiseren is in het kader van deze analyse niet specifiek beoordeeld, want dat zal afhangen van het ambitieniveau. Er is niet specifiek onderzocht in welke mate de medewerkers binnen de Belastingdienst een bepaalde ambitie op het niveau van dienstverlening onderschrijven en/of in staat zouden zijn deze te realiseren. Wel kan worden gesteld dat de innovatie en executiekracht die een transformatie of werkelijke vernieuwing van de dienstverlening vereist, niet zouden moeten lijden onder eventuele beperkingen in de personele bezetting.

Elk jaar stellen de directies binnen de Belastingdienst een meerjarige personeelsplanning op, met daarin de laatste ontwikkelingen van en voor die directies en de effecten daarvan op het werk en de noodzakelijke kwantiteit en kwaliteit van de huidige en toekomstige medewerkers[602]. De Belastingdienst voorziet verdere technologisering, wat betekent dat de Belastingdienst zal moeten investeren in de digitale vaardigheden van de medewerkerspopulatie om tot betere dienstverlening te komen. Tegelijkertijd verwacht men dat het steeds lastiger zal worden de juiste IT'ers te werven en aan de organisatie te binden.

Door het dalend formatieve kader en een wat lagere uitstroom (4-7%) na 2020 zal de instroomopgave de komende jaren over de gehele breedte weliswaar afnemen maar onverminderd van belang blijven. Er worden hogere eisen gesteld aan medewerkers, mede door de impact van technologische- en andere ontwikkelingen en verdergaande digitalisering op toezichts- en opsporingsfuncties en taken. Daarnaast leert o.a. bijvoorbeeld

---

599 'Burgers en bedrijven krijgen een passende behandeling, zowel in de dienstverlening als in het toezicht. Burgers en bedrijven zien één Belastingdienst en zij begrijpen waar ze aan toe zijn.'

600 'de Belastingdienst opereert zo dat fouten worden voorkomen in plaats van ze achteraf te herstellen. Processen zijn zo ingericht dat zoveel mogelijk zaken in één keer goed gaan. Burgers en bedrijven kunnen veilig zaken doen en de werkwijze is digitaal waar het kan/moet.'

601 Medewerkersonderzoek (2019)

602 Brief staatsecretaris meerjarige personeelsplanning Ministerie van Financiën 17 december 2019

ook de recente casuïstiek rond Toeslagen dat er hoge eisen gesteld blijven worden aan het beoordelingsvermogen van medewerkers en de menselijke maat[603].

7.5 De ambities voor betere dienstverlening zijn nog niet vertaald in een coherent realisatieplan waarop goed kan worden gestuurd

Zoals in hoofdstuk 4 uitgebreid toegelicht en in de vorige paragraaf aangehaald, blijkt uit de missie/visie, de uitvoerings- en toezichtsstrategie en de Interactiestrategie op verschillende manieren dat de Belastingdienst ambitie heeft om de dienstverlening te verbeteren.

Om de ambitie te kunnen realiseren, dient deze te zijn vertaald in uitdagende maar realistische 'SMART' doelstellingen. Realisatie van deze doelstellingen dient bovendien te zijn gepland en te worden gevolgd aan de hand van een samenhangend uitvoeringsplan, inclusief tijdgebonden mijlpalen ('roadmap') en plan voor middelenaanwending. Ook organisaties die sterk op 'agile' werkmethoden georiënteerd zijn, hebben daar baat bij.

Documenten als de 'interactiestrategie' (2018) en plannen rond het 'Visitekaartje' (2019) bieden een beschrijving van losse ontwikkelopgaven en initiatieven om de dienstverlening van de Belastingdienst te verbeteren. Zoals uit dit onderzoek blijkt, lopen er op talloze plaatsen binnen de Belastingdienst kleine en grote initiatieven die direct of indirect een positieve bijdrage (kunnen gaan) leveren aan de kwaliteit van dienstverlening.

De ambities voor betere dienstverlening zijn echter niet vertaald in een coherent realisatieplan waarop goed kan worden gestuurd. Een goede samenhang tussen ambities, uitgangspunten de daaruit voortvloeiende (SMART) doelstellingen en (lopende) initiatieven ontbreekt. Er is geen integrale routekaart met heldere mijlpalen en een heldere planning. De tijdshorizon van initiatieven die zijn beschreven ligt soms in de zeer verre toekomst (10 jaar voor de ontwikkelopgaven in de interactiestrategie). Dit maakt het moeilijk te beoordelen of initiatieven in de juiste volgorde worden uitgevoerd, of er initiatieven ontbreken en wat het kritieke pad is om de doelstellingen te realiseren. De basis om (bij) te sturen op de realisatie is hierdoor onvoldoende.

De mate waarin dit punt specifiek ook voor Douane geldt, is in het kader van deze knelpuntenanalyse niet specifiek onderzocht.

7.6 De monitoring en bijsturing van de verbetering van dienstverlening zijn nog niet voldoende kortcyclisch en consistent

Er dient consistente en voortdurende monitoring en bijsturing van de executie te zijn ingericht volgens een vaststaande systematiek van 'Plan, Do, Check, Act' (PDCA). Het doel van de PDCA-cyclus is het definiëren en initiëren van correctieve maatregelen als er afwijkingen zijn ten opzichte van het plan. In uitzonderingsgevallen leidt de PDCA-cyclus tot een aanpassing van de focus/prioriteiten voor de executie.

Zolang het eigenaarschap en een integraal plan voor de verbetering van dienstverlening ontbreekt, is het inrichten van een PDCA-cyclus voor fundamentele transformatie van de dienstverlening nog niet mogelijk. In de huidige situatie is ook op het niveau van de ideeën ter verbetering die bestaan, bijvoorbeeld de 'ontwikkelopgaven' of het 'Visitekaartje', nog geen sprake van een structurele, kortcyclische PDCA-routine.

Consistente, reguliere rapportages die inzicht bieden in de status en op basis waarvan kan worden bijgestuurd zijn moeilijk toegankelijk of niet beschikbaar.

---

[603] Meerjarige Personeelsplanning 2019-2023 Ministerie van Financiën Versie 1.0 29 november 2019

1880710 00512

De werking van de Topstructuur helpt nog niet om snel en adequaat in te grijpen op afwijkingen ten opzichte van voorgenomen tijdlijnen en resultaten. Het klantgericht verbeteren van de dienstverlening gedijt goed bij een kortcyclische, wendbare ('agile') aanpak waar besluiten op de vloer genomen kunnen worden.

In de huidige inrichting van de Topstructuur is veel overleg nodig om draagvlak en consensus te bereiken terwijl besluitvorming op een hoog niveau belegd is. Ten aanzien van dienstverlening heeft niemand de doorzettingsmacht om snelheid te kunnen maken. Er bestaan daarbij verschillende niveaus van volwassenheid tussen de ketens ten aanzien van 'Agile' werken. De volwassenheid van Douane, Toeslagen en Interactie is relatief hoog maar andere ketens hebben nog een inhaalslag te maken. Deze inhaalslag is nodig om voortdurend, snel en flexibel in te kunnen spelen op veranderingen en de dienstverlening hierop aan te kunnen passen. Verbeterprocessen kosten nog veel tijd en de ruimte om te experimenteren is, zelfs gegeven de begrijpelijke focus op continuïteit, gering. Verbeteringen in dienstverlening vereisen dikwijls simultane ingrepen in meer dan één keten tegelijk. Het tempo dat kan worden gerealiseerd, is nu zo hoog als de zwakste schakel aankan.

De mate waarin dit punt specifiek ook voor Douane geldt, is in het kader van deze knelpuntenanalyse niet specifiek onderzocht.

7.7 De cultuur van de Belastingdienst is nog niet voldoende op verbetering van dienstverlening gericht

Een op executie van de ambitie gerichte cultuur is meer dan randvoorwaardelijk voor realisatie van de ambitie. Ten eerste moeten de ambitie en focus inhoudelijk resoneren in de waarden van de organisatie en vice versa. Ten tweede is een op executie gerichte cultuur als zodanig een cruciale succesfactor voor strategie executie. Vanuit beide perspectieven is de cultuur van de Belastingdienst nog niet voldoende op verbetering van dienstverlening gericht.

Een drive om dienstverlenend te zijn en daarin doorlopend te verbeteren is wat medewerkers binnen organisaties die uitblinken in klanttevredenheid met elkaar gemeen hebben. In organisaties met een klant-centrische cultuur staat het klantbelang centraal en geldt de klant als vertrekpunt. Een klantgerichte cultuur maakt het makkelijker de 'klant' als vanzelfsprekend start- en eindpunt van procesontwerp te zien. In dergelijke bedrijfsculturen is het doorlopend feedback vragen aan klanten en op basis daarvan voortdurend verbetering nastreven de norm.

Het centraal stellen van burgers en bedrijven is het eerste van de vier kernbegrippen in de visie van de Belastingdienst[604]. De cultuur van de Belastingdienst is van oudsher gericht op de technische kant van fiscale zaken, handhaving en efficiency. (Meer) dienstverlenend zijn, is wel deel geworden van de visie/ambitie van de Belastingdienst maar nog niet van het DNA. Deze discrepantie tussen de visie en de realiteit in de organisatie wordt in het recente cultuuronderzoek benoemd als een incongruentie tussen 'wat je zegt' en 'wat je doet'[605].

Medewerkers geven aan weinig ruimte te voelen voor het centraal stellen van de burgers en bedrijven. Dit komt doordat de visie rondom 'menselijke maat' niet helder is, doordat processen, beoordelingssystemen en/of het werk meer klantgericht werken niet stimuleren en/of toelaten en medewerkers de ruimte die er is niet benutten[606]. Onder medewerkers bestaat op dit moment geen overtuigend beeld dat de Belastingdienst in zijn interne bedrijfsvoering nadruk legt op burgers, bedrijven en de externe omgeving. Zo vindt slechts 52% het belangrijk om in hun werkomgeving proactief te anticiperen op de behoeften van burgers en bedrijven. Binnen KI&S ligt dit percentage hoger (76%). Enerzijds worden medewerkers niet gestimuleerd om meer klantgericht te werken door de inrichting van processen, beoordelingssystemen en de aard van het werk zelf, anderzijds nemen medewerkers de beperkte ruimte die er wel is vaak nog niet[607]. In een hiërarchische organisatie met centrale kaders kan het lastig zijn voor medewerkers de noodzakelijke ruimte te vinden om problemen zelf op te lossen. De verandercapaciteit wordt beperkt doordat medewerkers ervaren dat binnen

[604] Jaarplan Belastingdienst 2020
[605] Van visie naar actie, Cultuuronderzoek Belastingdienst, Deloitte, 30 april 2020
[606] Van visie naar actie, Cultuuronderzoek Belastingdienst, Deloitte, 30 april 2020
[607] Cultuuronderzoek Belastingdienst (2020)

1880710 00512

de organisatie niet altijd ruimte is voor open feedback en dat niet altijd het gevoel hebben dat het wordt gewaardeerd wanneer zij initiatief tonen[608].

De onderzoekers verwachten dat dit punt bij de Douane in mindere mate speelt. Een meerderheid van de medewerkers bij Douane is gewend aan rechtsreeks contact met burgers en/of bedrijven in de uitvoering van de reguliere werkzaamheden. Binnen Douane is men zich er bovendien van bewust dat goede dienstverlening een sleutelrol speelt bij het verbeteren van de concurrentiepositie van Nederland als vestigingsland.

De Belastingdienst verwacht 4 tot 7 % aan uitstroom voor de komende jaren[609]. Dit biedt kansen voor doorstroom en het aantrekken van een nieuwe diversiteit aan medewerkers. Dit kan een positieve impact hebben op de verdere ontwikkeling van een dienstverlenende, klantgerichte en executiegeoriënteerde cultuur.

7.8 De management- en stuurinformatie bieden enkele aanknopingspunten om doorlopend verbetering van dienstverlening te helpen realiseren

Randvoorwaardelijk voor het managen van het executieproces is de tijdige beschikbaarheid van actuele en correcte management- en stuurinformatie. De management- en stuurinformatie bieden enkele aanknopingspunten om doorlopend verbetering van dienstverlening te helpen realiseren.

De beschikbare management- en stuurinformatie die betrekking heeft op de dienstverlening van de Belastingdienst heeft een operationeel karakter. Zo vindt er bijvoorbeeld structurele monitoring plaats van KPI's als 'wachttijd BelastingTelefoon' en 'de snelheid van de afhandeling van een klacht of bezwaar'. Op deze KPI's met betrekking tot de dienstverlening wordt ook extern gerapporteerd.

De Belastingdienst kent een groot aantal instrumenten om de tevredenheid van burgers en bedrijven te volgen. De koppeling van wat wordt gemeten met de visie/strategie ten aanzien van dienstverlening ('burgers en bedrijven centraal', 'proactief') is niet heel sterk. Daarnaast ontbreken goede, reguliere rapportages over de voortgang van verbeterinitiatieven als de ontwikkelopgaven (uit de Interactiestrategie) en het Visitekaartje.

De mate waarin dit punt specifiek ook voor Douane geldt, is in het kader van deze knelpuntenanalyse niet specifiek onderzocht.

De Belastingdienst kent een groot aantal instrumenten om de tevredenheid van burgers en bedrijven te volgen

De klanttevredenheid wordt regulier gemeten bij het gebruik van de website, bij gebruik van telefonie en bij gebruik van de balie[610]. Ook drie drivers voor tevredenheid van deze kanalen worden gemeten (opzet dienstverlening / informatie kwaliteit, kanaalfunctionaliteit en tijdigheid)[611]. Met de Fiscale Monitor wordt jaarlijks ook op veel onderdelen binnen de dienstverleningsprocessen gemeten wat de tevredenheid is. Zowel op het niveau van doelgroepen (Douaneklanten, Fiscaal Dienstverleners, Ondernemers, Particulieren, Toeslagenintermediairs, Toeslaggerechtigden) als op het niveau van processen (bezwaren, aangiftes, VIA; snelheid, duidelijkheid) als kanalen (website, telefonie, balie; bereikbaarheid, deskundigheid, tevredenheid, duidelijkheid), als gevoelde waarden bij de Belastingdienst (zoals betrouwbaar, zorgvuldig, streng, transparant, dienstverlenend, rekening houdend met omstandigheden van mensen)[612]. Daarnaast heeft KI&S operationele inzichten op frequentere basis met een maandelijks dashboard digitaal, wekelijks dashboard Social media &

608 Medewerkersonderzoek (2019)

609 Meerjarige Personeelsplanning 2019-2023 Ministerie van Financiën Versie 1.0 29 november 2019

610 Notitie Inventarisatie Klanttevredenheid 15 mei 2020

611 Continu Klanttevredenheidsonderzoek. Klanttevredenheidrapportage 2019 Belastingdienst, KI&S.

612 Notitie Inventarisatie Klanttevredenheid 15 mei 2020

Webcare en diverse dashboards voor de BelastingTelefoon waaronder een het DagRapportage dashboard[613]. Daarnaast meet de Douane via de systematiek van het "bewijs van goede dienst" een tiental (operationele) indicatoren[614].

Huidige meetinstrumenten bieden enkele aanknopingspunten om dienstverlening continu te verbeteren

De doorlopende klanttevredenheidsmetingen (CKTO) bieden enig inzicht in de mogelijke oorzaken van klant(on)tevredenheid. Er wordt in het onderzoek uitgevraagd wat de Belastingdienst zou kunnen verbeteren. De (open) antwoorden bieden concrete informatie over welke verbeteringen gewenst zijn en bieden inzicht in de ervaring en beleving van de klant[615]. Hieraan ten grondslag ligt een model dat een verbinding legt tussen tevredenheid en de drijvers van die klanttevredenheid. Dit model is ontwikkeld op basis van een uitgebreide studie (ICCS).

In de Fiscale Monitor kunnen gebieden voor verbeteringen gesignaleerd worden, maar het benodigde detail voor het opstellen van concrete verbeteringen ontbreekt. Daarnaast wordt de informatie alleen jaarlijks verkregen waardoor het niet mogelijk is er wendbaar op te sturen.

Naast de meetinstrumenten is er een proces ingericht om signalen (klantsignaalmanagement) om te zetten in operationele verbeteringen bij (Belastingdienst brede) processen. Deze signalen komen van burgers en bedrijven (leersignalen klachten, feedback uit klanttevredenheidsonderzoek, analyse van data over gebruik interactie-kanalen, signalen van informanten van de BelastingTelefoon). Bij outbound gesprekken worden ook signalen van burgers en bedrijven opgehaald om meer inzicht te krijgen in de effectieve inzet van de diverse interactie instrumenten.

Op een aantal kanalen en onderdelen van de Belastingdienst momenteel zijn nog geen (klanttevredenheids)-metingen ingericht, waaronder de portalen, social media, brieven, aangifte-software en de directies MKB, Particulieren, Toeslagen en het CAP. Veel van wat er nu wordt gemeten, beperkt zich tot KI&S[616].

Het is moeilijk op basis van de huidige informatie de realisatie van de strategie en lopende verbeterinitiatieven te volgen

De huidige set aan prestatie-indicatoren geeft onvoldoende inzicht in de mate waarin de uitvoerings- en toezichtstrategie (via bijvoorbeeld een klant-centrische dienstverlening) succesvol leidt tot realisatie van het strategische doel: structurele naleving van (fiscale) regels door burgers en bedrijven. Met het project herijking KPI's is hiervoor een verbeterslag naar 2021 gemaakt[617]. Daarnaast ontbreken goede, reguliere rapportages over de voortgang van verbeterinitiatieven als de ontwikkelopgaven (uit de Interactiestrategie) en het Visitekaartje.

Project 'herijking KPI's' heeft als doel om nieuwe performance indicatoren te ontwerpen die beter aansluiten op de uitvoerings- en toezichtsstrategie van de Belastingdienst

Begin 2019 is het project Herijking KPI's gestart. Dit project heeft tot doel voor 2021 een set strategische, effectgerichte prestatie-indicatoren op te leveren en te implementeren die in de jaren daarna kunnen zo nodig kunnen worden doorontwikkeld [618]. De nieuwe indicatoren moeten maximaal aansluiten bij de uitvoerings- en

---

[613] Dashboard KI&S | Digitaal over de maand april 2020; Dashboard Social media & Webcare Belastingdienst week 24, 2020; Schriftelijke toelichting KI&S.

[614] Notitie Inventarisatie Klanttevredenheid 15 mei 2020

[615] Continu Klanttevredenheidsonderzoek. Klanttevredenheidrapportage 2019 Belastingdienst, KI&S.

[616] Notitie Inventarisatie Klanttevredenheid 15 mei 2020

[617] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/26/verbeterd-inzicht-in-de-begroting-van-financien-ixb

[618] Douane valt buiten de reikwijdte van dit initiatief

toezichtstrategie van de Belastingdienst en richting geven aan verbetering[619]. Gedetailleerde informatie over de nieuwe set KPI's was tijdens de uitvoering van de knelpuntenanalyse nog niet beschikbaar.

7.9 De wendbaarheid en voorspelbaarheid van de IT-infrastructuur en organisatie bieden nog niet de vereiste ondersteuning

Niet alleen om de continuïteit te borgen maar óók om de dienstverlening fundamenteel te verbeteren zal de Belastingdienst moeten erkennen dat het voor een belangrijk deel een IT-bedrijf is. Wat de onderzoekers opvalt, is dat IT nog altijd gezien wordt als een lastig onderwerp dat vaak achtergesteld is aan uitvoeringsprocessen. Door de toenemende inzet van IT in de uitvoering kan worden gesteld dat het in het hart van de uitvoering zit. De onderzoekers nemen waar dat IT wordt gezien als 'black box': weinig transparant, ongrijpbaar en losstaand van beleid en uitvoering. Daarnaast spreekt IT een taal die niet iedereen lijkt te verstaan. Deze afstand leidt in de praktijk dikwijls tot financiële tegenvallers voor IT. Structurele IT kosten worden gefinancierd met tijdelijke middelen. Dat geldt ook voor het vraagstuk of IT de juiste plaats in de driehoek van eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer krijgt. IT moet voorspelbaar worden en daadwerkelijk gekoppeld zijn aan de resultaten.

Fundamentele verbetering van de dienstverlening vraagt om een wendbare, voorspelbare en betrouwbare IT ondersteuning die een veilige omgang met gegevens en borging van de privacy garandeert. In het voorgaande hoofdstuk is belicht dat vooral de wendbaarheid en voorspelbaarheid van de huidige infrastructuur en organisatie (directie IV, de business en andere belanghebbenden) de vereiste ondersteuning nog niet goed kunnen bieden.

[619] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/26/verbeterd-inzicht-in-de-begroting-van-financien-ixb

1880710 00512

8 Conclusies en handvatten voor handelingsperspectieven

8.1 Conclusies

8.1.1 Antwoord op deelvraag 1

Welke knelpunten in de Belastingdienstprocessen kunnen worden aangewezen waardoor de dienstverlening aan burgers en ondernemers niet goed loopt en waarom wordt dit zo gezien?; Welke processen dragen wel bij aan goede dienstverlening en waarom wordt dit zo gezien?

In het onderzoeksvoorstel dat op basis van deze vraagstelling is gemaakt, is de suggestie gedaan om 'knelpunten' te definiëren vanuit het perspectief van burgers, bedrijven en intermediairs en de onderliggende oorzaken en grondoorzaken te definiëren alsmede de belemmeringen/voorwaarden om (fundamentele) verbetering van dienstverlening te realiseren. Deze (grond)oorzaken bieden een goede basis om in een vervolgfase handelingsperspectieven te definiëren.

Sterkten dienstverlening Belastingdienst

Er gaat in de dienstverlening van de Belastingdienst veel goed. De meeste burgers, bedrijven en intermediairs doorlopen belastingaangiften en aanvragen voor toeslagen zonder problemen. Ter ondersteuning worden per jaar aan burgers en bedrijven 340 miljoen inkomende en uitgaande berichten verstuurd en verwerkt, 99,9% van het berichtenverkeer verloopt storingsvrij.

Burgers beoordelen de in 2010 geïntroduceerde 'Vooringevulde Aangifte' (VIA) als zeer positief, het gemak waarmee kan worden voldaan aan verplichtingen is toegenomen terwijl de onzekerheid over eventuele fouten afnam. De samenwerking met het maatschappelijk veld leidt tot goede resultaten en aanvullende dienstverlening voor kwetsbare groepen.

Voor bedrijven verzorgt de Belastingdienst de vergaand geautomatiseerde afhandeling van de loonheffingsstroom waarmee bedrijven maandelijks hun belasting- en premieafdracht doen. Via het team Ondersteuning SoftWare Ontwikkelaars (OSWO) wordt ervoor gezorgd dat de juiste specificaties zijn bepaald voor externe softwarepartijen die fiscale en administratieve software leveren. Ook voor andere belastingmiddelen dan loonheffing wordt gewerkt aan het steeds beter koppelen van de administraties van bedrijven aan de Belastingdienst en het ontsluiten van dienstverlening via administratieve software.

De dienstverlening van de Douane leidt tot hoge tevredenheid, onder andere door een aanpak op basis van nauwe samenwerking met bedrijfsleven en mainports om belemmeringen in de logistiek tot een minimum te beperken. Nederland geldt mondiaal gezien als topland op Douanegebied, wat de concurrentiepositie versterkt en Nederland voor internationaal opererende bedrijven tot een aantrekkelijke vestigingslocatie maakt[620].

In tijden van acute crisis toont de Belastingdienst over daadkracht te beschikken. In de eerste fase van de coronacrisis werd de dienstverlening bijvoorbeeld aangepast door snelle implementatie van maatregelen om (digitaal) uitstel van betaling aan te vragen en te verkrijgen.

Een meer gedetailleerd overzicht van de sterkten per doelgroep is te vinden in de doelgroepsecties in hoofdstuk 5.

[620] Dit wordt gemeten in internationaal vergelijkend onderzoek door organisaties zoals World Economic Forum, VN en Wereldbank.

Knelpunten dienstverlening Belastingdienst

Uit deze knelpuntenanalyse blijkt dat de dienstverlening voor burgers, bedrijven en hun intermediairs ook belangrijke knelpunten kent. De knelpunten in de dienstverlening van de Belastingdienst laten zich samenvatten in vier categorieën:

1. Burgers en bedrijven ervaren in bepaalde gevallen dat hun begrip van/voor wet- en regelgeving of de wijze waarop het wordt toegepast tekort schiet;
2. Burgers en bedrijven ervaren in bepaalde gevallen dat de kwaliteit van de processen waarin de dienstverlening van de Belastingdienst wordt vormgegeven tekort schiet;
3. Burgers en bedrijven ervaren nog te vaak dat het interactiepalet ontoereikend is en/of het contact met de Belastingdienst tekort schiet;
4. Burgers en bedrijven ervaren nog te vaak dat de Belastingdienst te weinig invulling geeft aan de persoonlijke en specifieke situatie van de burger of het bedrijf.

Deze knelpunten en de verbijzondering ervan voor de verschillende doelgroepen is te vinden in hoofdstuk 5.

Grondoorzaken knelpunten dienstverlening Belastingdienst

In de knelpuntenanalyse zijn per doelgroep per knelpunt de oorzaken geduid. Deze zijn geclusterd en van daaruit zijn de vijf grondoorzaken van de knelpunten afgeleid. De grondoorzaken zijn:

1. Het perspectief en belang van de (individuele) burgers, bedrijven en intermediairs zijn zelden het vertrekpunt (geweest) bij het ontwerp en de inrichting van dienstverlening;
2. Het bestaande IV-landschap ondersteunt goede dienstverlening onvoldoende, de ruimte om te vernieuwen is daarnaast beperkt en/of wordt niet goed benut;
3. De organisatie van processen van de Belastingdienst ondersteunt dienstverlening niet altijd optimaal;
4. In een aantal processen spelen personeel-gerelateerde problemen, zoals tekorten aan menskracht, kennis en/of vakmanschap;
5. De buitenwereld maakt het de Belastingdienst niet eenvoudig(er) om goede dienstverlening te bieden:
   - De fiscale wet- en regelgeving zijn complex en aan veel verandering onderhevig;
   - De Belastingdienst heeft de afgelopen jaren opdracht gekregen de primaire processen te vernieuwen (met focus op data-analyse), onder meer om inefficiënties in het proces op te lossen en daarmee (deels) invulling te geven aan een taakstelling;
   - (Andere) externe juridische en/of beleidsoorzaken kunnen een (mede)oorzaak vormen van knelpunten.

Deze grondoorzaken spelen in de regel in verschillende combinaties een rol in knelpunten in de dienstverlening. De ondersteuning van dienstverlening vanuit IV/automatisering speelt in het grootste aantal knelpunten een primaire rol, gevolgd door het niet (voldoende) als vertrekpunt nemen van het perspectief van burgers, bedrijven en intermediairs en gevolgd door de complexiteit van fiscale wet- en regelgeving en het toeslagenstelsel. Voor Douane, geldt hoofdzakelijk de tweede grondoorzaak als oorzaak van de belangrijkste knelpunten in de dienstverlening.

8.1.2 Antwoord op deelvraag 2

Voor welke knelpunten is al een oplossing in voorbereiding? Wat zijn nog eventuele resterende belemmeringen om deze te realiseren? Welke maatregelen uit de interactiestrategie en het Visitekaartje zijn in de afgelopen jaren reeds geïmplementeerd en met welke resultaten? Wat is de planning van nog te realiseren maatregelen? Welke belemmeringen doen zich voor die een snelle(re) implementatie van maatregelen in de weg staat en waarom?

In de analyses van de knelpunten per doelgroep in hoofdstuk 5 zijn de oplossingen per knelpunt toegelicht en samengevat. Hierbij is door de onderzoekers op basis van de beschikbare informatie en interviews een inschatting gemaakt van de mate waarin oplossingen zijn voorzien en worden gerealiseerd. Voor alle knelpunten die vanuit het perspectief van burgers, bedrijven en intermediairs zijn geduid, zijn binnen de Belastingdienst (deel)oplossingen geformuleerd. De verwachting van de onderzoekers is dat deze (deel)oplossingen verlichting zullen brengen maar de knelpunten niet binnen 12-18 maanden geheel zullen oplossen. Dit heeft gedeeltelijk te maken met het fundamentele karakter van de beschreven knelpunten, gedeeltelijk met het executievermogen van de Belastingdienst om dienstverlening te verbeteren (zie hieronder onder en hoofdstuk 7).

De doelstellingen en status van de initiatieven om interactie het 'Visitekaartje' van de Belastingdienst te maken zijn beschreven in hoofdstuk 5.2.

De knelpunten en hun vermeende oorzaken worden zowel in interviews als in sessies met medewerkers, het projectteam, de begeleidingsgroep en de stuurgroep breed herkend. Het executievermogen binnen de Belastingdienst om dienstverlening daadwerkelijk te verbeteren is echter nog niet op niveau om 'fundamentele transformatie' van de dienstverlening te kunnen realiseren. Het executievermogen om dienstverlening te verbeteren schiet tekort om de volgende redenen:

1. Eigenaarschap, leiderschap en mandaat voor verbetering van dienstverlening zijn nog niet voldoende helder belegd;
2. De ambitie en focus om dienstverlening te verbeteren zijn binnen de gehele driehoek, en daarmee dus ook binnen de Belastingdienst, nog niet voldoende scherp geformuleerd;
3. De ambities voor betere dienstverlening zijn nog niet vertaald in een coherent realisatieplan waarop goed kan worden gestuurd;
4. De monitoring en bijsturing van de verbetering van dienstverlening zijn nog niet voldoende kortcyclisch en consistent;
5. De cultuur van de Belastingdienst is nog niet voldoende op verbetering van dienstverlening gericht: (meer) dienstverlenend zijn is wel deel geworden van de visie/ambitie van de Belastingdienst maar nog niet van het DNA;
6. De management- en stuurinformatie bieden enkele aanknopingspunten om doorlopend verbetering van dienstverlening te helpen realiseren;
7. De wendbaarheid en voorspelbaarheid van de huidige infrastructuur en organisatie (directie IV, de business en andere belanghebbenden) zijn nog niet op niveau om fundamentele transformatie van de dienstverlening te kunnen ondersteunen.

In hoofdstuk 7 zijn deze factoren uitgewerkt.

8.1.3 Antwoord op deelvraag 3

Voor welke knelpunten zijn nog geen afdoende oplossingen voorhanden en waarom?

Voor alle knelpunten die vanuit het perspectief van burgers, bedrijven en intermediairs zijn geduid, zijn binnen de Belastingdienst (deel)oplossingen geformuleerd (beschreven in hoofdstuk 5). De verwachting van de onderzoekers is dat deze (deel)oplossingen verlichting zullen brengen maar de knelpunten niet binnen 12-18 maanden geheel zullen oplossen. Dit heeft gedeeltelijk te maken met het fundamentele karakter van de beschreven knelpunten, gedeeltelijk met het executievermogen van de Belastingdienst om dienstverlening te verbeteren (zie hierboven onder en hoofdstuk 7).

Het werken aan het oplossen van knelpunten en het wegnemen van (grond) oorzaken kan alleen slagen als gelijktijdig stappen worden gezet in het verbeteren van het executievermogen. Dit zal integraal onderdeel moeten zijn van de handelingsperspectieven en het plan voor fundamentele transformatie van de dienstverlening.

1880710 00512

8.2 Handvatten voor handelingsperspectieven

Handelingsperspectieven moeten niet alleen gericht zijn op het wegnemen van de (grond) oorzaken van knelpunten maar ook op het verbeteren van het executievermogen voor fundamentele transformatie van de dienstverlening.

Fundamentele transformatie van de dienstverlening van de Belastingdienst vraagt om een integrale aanpak. Het vereist een planmatige, georkestreerde inspanning vanuit de perspectieven klantgerichtheid, management en organisatie, processen, informatievoorziening, mensen/competenties/vakmanschap en cultuur. Uit deze knelpuntenanalyse blijkt dat ook de complexiteit van wet- en regelgeving en (andere) externe kaders hierbij aandacht verdienen.

Handelingsperspectieven dienen niet alleen gericht te zijn op de belangrijkste knelpunten en hun oorzaken maar juist ook op het invullen van de voorwaarden voor executie ervan. Dit lukt niet zonder duidelijk eigenaarschap en een visie, inclusief duidelijke, expliciete ambitie en focus ten aanzien van dienstverlening, gedragen en uitgedragen door de gehele driehoek. Hiervan is een aantal belangrijke bouwstenen al aanwezig maar consensus over de rol en het ambitieniveau van dienstverlening en wat (goede) dienstverlening omvat ontbreekt vooralsnog.

Handelingsperspectieven dienen geïntegreerd te zijn in een routekaart met heldere mijlpalen en een plan dat de samenhang en volgordelijkheid van initiatieven presenteert. Het ontwikkelen van deze routekaart moet onderdeel zijn van de vervolgfase. De routekaart moet ook het kritieke pad van de realisatie inzichtelijk maken zodat de Belastingdienst een duidelijker baken heeft bij de prioriteitsstelling, bijvoorbeeld in het portfolioproces. Bij ontwikkeling van de mijlpalen en routekaart mag de realiteitszin niet uit het oog worden verloren. Juist omdat het daadwerkelijk verbeteren van dienstverlening het schaken op twee borden vergt (grondoorzaken + executievermogen), is het verbeteren complex en zal het tijd vergen.

Vragen die bij de ontwikkeling van handelingsperspectieven verder aan bod dienen te komen zijn (niet limitatief):

- Zijn er alternatieve 'paradigma's' die als 'north star' in beschouwing moeten worden genomen om de dienstverlening van de Belastingdienst fundamenteel te verbeteren? (Bijvoorbeeld vanuit perspectief burgers/bedrijven, technologie, organisatie).
- Hoe kan worden voortgebouwd op de zaken die in de dienstverlening van de Belastingdienst al goed gaan?
- Hoe om te gaan met de spanning die er bestaat tussen gelijke behandeling en maatwerk? De overheid heeft immers de plicht iedereen toegang te geven tot alle diensten en dient gelijke situaties, gelijk te behandelen. Zoal de knelpuntenanalyse liet zien kan soms juist een op de (situatie van de) persoon aangepaste dienstverlening helpen de bereikbaarheid en behulpzaamheid te verbeteren.
- Hoe om te gaan met de spanning tussen het kunnen leveren van persoonlijke maatwerk dienstverlening en privacy?
- Hoe maatwerk in te passen in de massale processen en automatiseringssystemen, ook gezien de impact van alternatieve keuzes op het IV-landschap van de Belastingdienst?
- Welke competenties dienen nog te worden versterkt/ ontwikkeld om burgers, bedrijven en intermediairs daadwerkelijk centraal te kunnen stellen?

Een aantal (andere) uitgangspunten zou (ook) in overweging moeten worden genomen bij het definiëren en uitwerken van de handelingsperspectieven en het samenbrengen ervan in een realisatieplan:

- Het ontwikkelen van handelingsperspectieven dient plaats te vinden met zeer nauwe betrokkenheid van voorlopers binnen de Belastingdienst. Dit zouden medewerkers uit diverse disciplines moeten zijn (Operatie, Strategie, IV, O&P, C&F, etc.) die de passie en de wil hebben om dienstverlening daadwerkelijk te verbeteren en daar in de realisatie als 'coalitie van verandering' ook een boegbeeld van kunnen zijn.
- Het ontwikkelen van handelingsperspectieven vereist daarnaast betrokkenheid van belanghebbenden vanuit de Eigenaar en Opdrachtgever, eventueel ook van andere uitvoeringsorganisaties (met wie gedeelde processen worden uitgevoerd), van technologieleveranciers en zeker ook van burgers, bedrijven en intermediairs. De te betrekken intermediairs omvatten fiscaal dienstverleners maar ook intermediairs in het sociale veld / de maatschappelijk partners.

1880710 00512

- Waar mogelijk dienen direct en iteratief verbeteringen te worden gerealiseerd in de dienstverlening voor burgers, bedrijven en intermediairs. Door een start te maken met het herontwerp/verbeteren van enkele specifieke processen ('klantreizen') kunnen lessen worden geleerd die zich laten vertalen in handelingsperspectieven. Hierbij moet er voldoende oog zijn voor de behoeftes en doorvertaling naar verschillen tussen en binnen doelgroepen (bijvoorbeeld burgers versus ZZP-ers versus grote complexe organisaties).

9 ANNEX

9.1 Reflecties Belastingdienst medewerkers op knelpunten in de dienstverlening en hun oorzaken

In aanvulling op de documentanalyse is in het kader van de verdieping, verrijking en validatie in twee sessies het medewerkersperspectief op de knelpunten in de dienstverlening, hun (grond)oorzaken en eerste ideeën voor het handelingsperspectief geïnventariseerd. De eerste sessie richtte zich op burgers met een focus op de IH-keten, de tweede op bedrijven en de OB-keten. In de sessies waren medewerkers betrokken die direct contact hadden met de klant (eerstelijns of tweedelijns), aangevuld met medewerkers met kennis van de massale (klant)processen en de systemen. In totaal 25 medewerkers waren betrokken, van de directies P, MKB, GO, KI&S, CAP en IV. Ter voorbereiding van de sessie was medewerkers gevraagd om hun ervaringen bij te houden, knelpunten uit deze ervaringen te destilleren en na te denken over mogelijke oorzaken en oplossingen.

Hieronder zijn de resultaten van de sessies samengevat:

Gesignaleerde knelpunten in de dienstverlening vanuit het perspectief van burgers of bedrijven:

- Er zijn nog processen die (alleen) op papier verlopen (bijvoorbeeld voor Nederlanders in het buitenland, bezwaarstukken, vooroverleg);
- Er is geen databank / persoonlijk dossier / digitaal archief voor klanten;
- Er is onvoldoende (eenduidige) Engelstalige dienstverlening;
- Er kan onvoldoende transparant gecommuniceerd worden over doorlooptijden;
- Bepaalde processen zijn niet klantvriendelijk zoals bijvoorbeeld processen voor zonnepaneelhouders;
- Klanten moeten voor verschillende belastingmiddelen inloggen in verschillende systemen;
- Er is te veel (onoverzichtelijke) informatie en te weinig begeleiding voor (nieuwe) ondernemers, leidend tot vragen en fouten. Laagdrempelige (visuele) informatie ontbreekt;
- Er is geen eenduidig schuldenoverzicht voor burgers beschikbaar.

Gesignaleerde oorzaken:

- Een heldere visie op de rol van de Belastingdienst (als dienstverlener) ontbreekt. Dit leidt tot onduidelijke keuzes, te weinig prioriteitstelling en onhandige aansturing om dienstverlening te verbeteren;
- Er is te weinig realisatiekracht, opvolging op initiatieven ontbreekt;
- Dienstverlening die tijdig problemen (die later zouden kunnen ontstaan) kan voorkomen is de afgelopen jaren afgebouwd. Voorbeelden zijn balie-afspraken en startersdagen;
- Er wordt te weinig geïnvesteerd in (vaste) medewerkers;
- De samenwerking en communicatie tussen afdelingen en medewerkers is onvoldoende. Langere doorlooptijden ontstaan bijvoorbeeld ook door dossiers te moeten voorleggen of goedkeuring te moeten vragen van andere afdelingen. Ook ontstaan hierdoor problemen in eenheid van beleid. Expertise en verbeterinitiatieven worden onvoldoende gedeeld. De leercirkel kan beter ingezet worden;
- Er nog wordt te weinig geluisterd naar/gedaan met signalen vanuit medewerkers;
- De Belastingdienst is intern gericht, er wordt weinig om feedback van burgers of bedrijven gevraagd;
- De digitalisering is onvoldoende. Er is te weinig capaciteit en budget voor dienstverlening en IT-vernieuwing. Wetgevingsaanpassingen krijgen altijd voorrang;

- De inrichting van processen en systemen is complex en niet klantgericht. Er zijn veel systemen waarvoor opnieuw moet worden ingelogd. Er is gebrek aan eigenaarschap over afdelingen heen. Systemen van de Belastingdienst zijn soms zo complex dat er een collega bij geroepen moet worden. Fouten in systemen zijn moeilijk op te lossen. Bij een nieuwe werkdag en na storingen (die bijna dagelijks voorkomen) moeten veel (15) systemen opnieuw opgestart worden;
- Door (onduidelijke) brieven worden reacties (telefoontjes, vragen) bij burgers uitgelokt;
- Het ontbreekt soms aan kennis, kunde en/of autorisaties om het probleem van de klant direct op te kunnen lossen. Dit komt ook niet overeen met de verwachting van klanten;
- Er is veel kennis uitgestroomd;
- Complexe en veranderende wetgeving bemoeilijkt het uitleggen ervan en de dienstverlening goed in te richten. De Belastingdienst overschat de kennis en het begrip van klanten;
- Er is te weinig pro-activiteit. We geven geen signaal naar klanten als er een fout is gemaakt;
- Het ontbreekt aan uniforme vastlegging/dossiervorming;
- De dienstverlening is gebonden aan beperkende wet- en regelgeving zoals de AVG en de WOB.

Op de volgende pagina's zijn de originele uitkomsten van de medewerkerssessies afgebeeld. Deze zijn zonder verdere bewerking opgenomen.

9.1.1 Ruwe output van de medewerkers sessie Burgers - IH



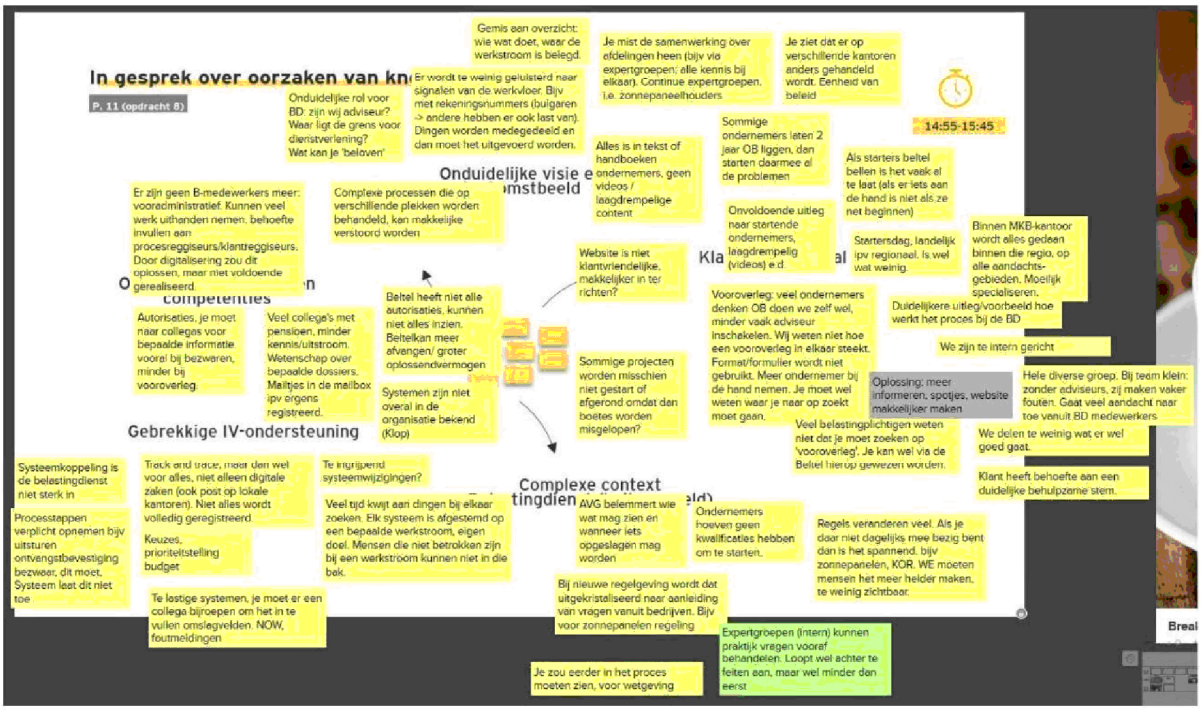



In gesprek over oorzaken van knelpunten
P. 11 (opdracht 8)
10:25-11:15
Zelfde geldt voor de Stella teams 'altijd als bijzaak, geen kerntaak'
Onvoldoende langetermijnvisie: als je dienstverlening belangrijk vind, moet je daarin investeren (bijv vaste medewerkers)
Feedbackopties inbouwen in processen is een mogelijke verbetering
(Ketentafel interactie is wel al een stap voorwaarts)
Onduidelijke visie en toekomstbeeld
Spanning tussen ontzorgen en tegelijkertijd verwachten dat burger betrokken is
Scheidslijnen tussen afdelingen zijn te hard om kennis goed te delen - moeilijk om zaken te verbeteren als je ideeën hebt (bijvoorbeeld over hoe brieven geformuleerd zijn - erg streng, incompleet)
Gebrekkige kennisdeling, betrekken van partijen, stakeholder-blik (is al wel verbetering gaande)
Geen helder zicht op waar we dienstverlenend / corrigerend moeten zijn
Klant niet centraal
Ontoereikende kennis en competenties
Burger wordt te weinig om feedback gevraagd
BelTel is een zware baan (ook in relatie tot salaris/voorwaarden) - met weinig variatie
-Veel jongeren bij digitaal, niet met belastingachtergrond
-Elsen bij BelTel sluiten niet aan bij behoeften organisatie
Organisatie-opzet (lokaal / landelijk bijv)
Meer variatie zou een oplossing zijn
Eerst zelf het goede voorbeeld geven
Hoge doorstroom
-Veel negatieve berichten schaden het werkplezier
-Veel jongeren bij digitaal, niet met belastingachtergrond
?
Veel uitzendkrachten - dus minder binding, minder kwaliteit
Weinig betrokkenheid bij het hele proces (bijv bij BelTel medewerkers)
Schaal maakt dit lastig
Gebrekkige IV-ondersteuning
Capaciteit, keuzes, geld - touwtrekken over prioriteiten in IV-ontwikkelingen (bijv M-biljet)
Back-office systeem voor doorgeven BelTel naar Back-office en routing van deze verzoeken is inefficiënt - zowel IV als het aantal schakels in processen
Complexe context Belastingdienst (buitenwereld)
'Belasting is niet leuk' - inherent aan het systeem.
Commerciële oplossingen bestaan al, maar die willen we niet inkopen (bijv buitenlandse aangifte)
Bij service team nabestaanden wordt al meer ownership genomen voor snelheid en kwaliteit van afhandeling
Complexiteit op wetgevingsniveau maakt alle onderliggende processen ook complexer - weinig invloed op/door politieke processen (toeslagen bijv)
Desinteresse rond belastingen bij burgers
Veel politieke invloed op de organisatie


Verbeteringen: Waar zou jij mee beginnen als baas van de Belastingdienst?
P. 14 (opdracht 9)
11:25-11:5
IV: minder systemen, simpeler
Leiderschap: heldere, sterke visie en missie
Interne communicatiekaart (betere verbindingen/contact)
Medewerkers: eerlijker kijken naar het functioneren en hier ook naar handelen
Investeren in digitalisering - systemen bijvoorbeeld, dit is erg waardevol voor de klant
MijnBelastingdienst updaten (Chat, schuldenoverzicht, doorverwijzingen)
Minder 'eilandjes' - betere schakels tussen teams en ketens
Proactiever handelen: voorkomen is beter dan genezen (outbound)
Wetgeving versimpelen
Meer leren, blijven verbeteren - signalen oppakken.
Interactie geen bijzaak meer
Verwachtingen naar de burger duidelijk uitspreken - bijv. ook wat doorlooptijden betreft (heeft ook positief effect op contactkanalen en de medewerkers daar)
Transparantie in wat we willen gaan doen - en een duidelijke stip aan de horizon. Zowel intern als naar buiten.
Ook echt doen wat we zeggen dat we gaan doen - realisatiekracht
Meer transparantie - accountability bij leiding zelf. Politiek ook meer verantwoordelijk houden.
Meer 'naar de mensen toe' - dienstverlening op locatie
Investeren in medewerkers: ontwikkeling, verkennen van de organisatie
Meer aandacht voor de balieklant: wel op afspraak blijven werken, maar dat moet laagdrempeliger (vooral bij beperkt doenvermogen, bijv. videobellen)
Voed de burger op rond belastingen
Werving beter aansluiten op behoeften organisatie - Ook meer decentralisatie weer
Betaalmogelijkheden uitbreiden (bijv. iDeal) - (Onderweg in GP)

9.1.2 Ruwe output van de medewerkers sessie Bedrijven - OB

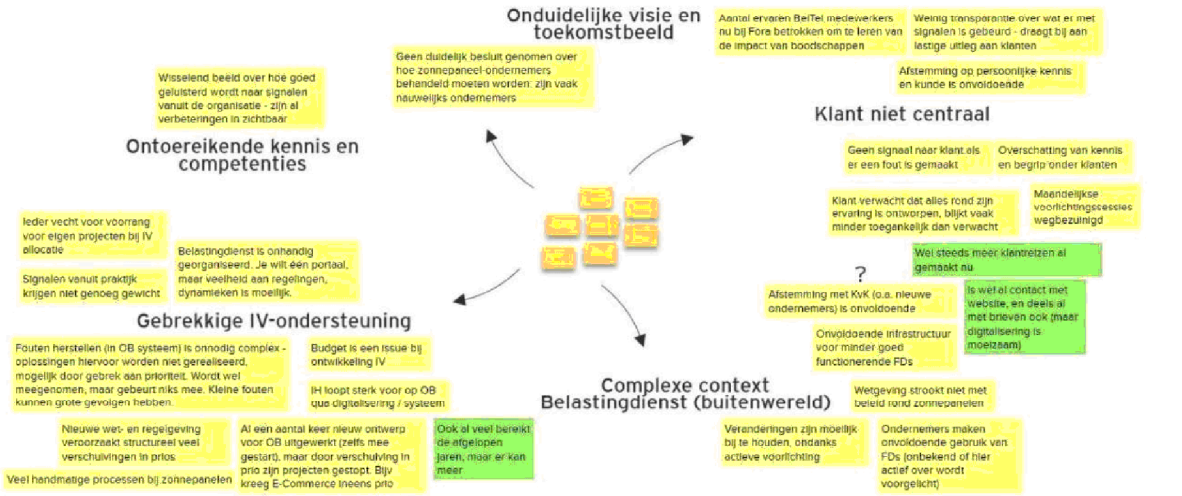




In gesprek over oorzaken van knelpunten

P. 11 (opdracht 8)

14:55-15:45

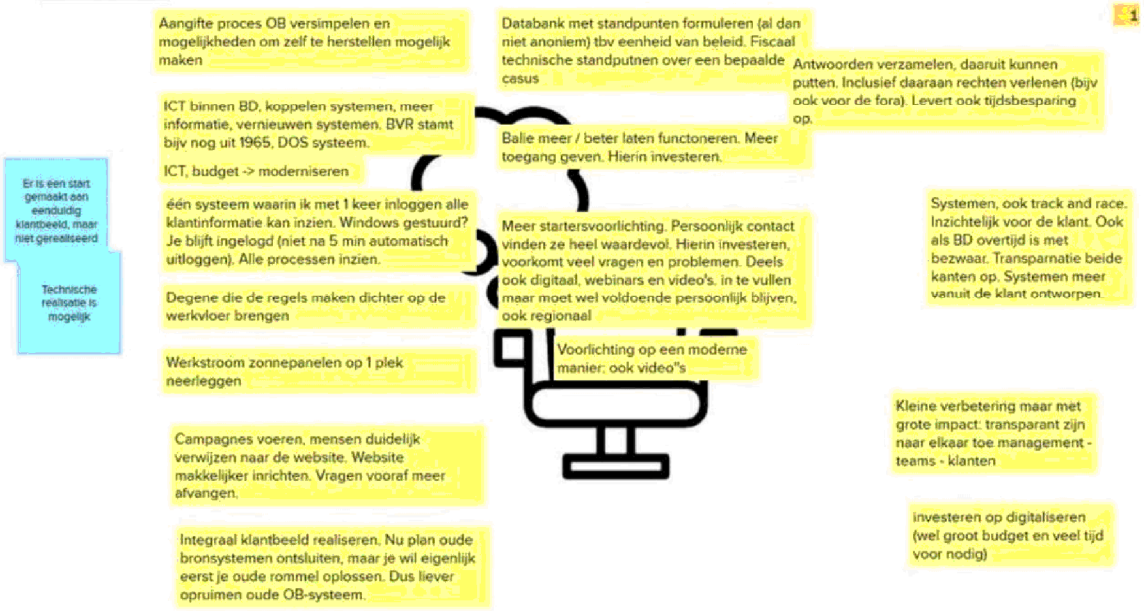


Kleine veranderingen vanuit den haag, worden groot bij BD (bijv omzetbelasting halverwege het jaar veranderen)

…Waar zou jij mee beginnen als baas van de Belastingdienst?

P. 14 (opdracht 9)

1



9.2 Bottom-up inventarisatie knelpunten per doelgroep en prioritering op hoofdlijnen

Op basis van een documentstudie is in de eerste fase van het onderzoek een 'bottom-up' inventarisatie van ca. 400 kleine en grote(re) knelpunten gemaakt die burgers, bedrijven en intermediairs ervaren in de dienstverlening van de Belastingdienst. De onderzoekers hebben hiertoe ruim 300 door de Belastingdienst ter beschikking gestelde onderzoeksrapporten, beleidsnotities, rapportages en andere documentatie geanalyseerd. Deze documenten bevatten ook onderzoeken verricht onder burgers en bedrijven naar de dienstverlening van de Belastingdienst. Er is ook gebruik gemaakt van rapportages van (lopende) trajecten binnen en buiten de Belastingdienst zoals de Beleidsdoorlichting Dienstverlening, Brede Maatschappelijke Heroverwegingen en Werk aan Uitvoering.

Elk van de knelpunten uit de 'bottom-up' analyse uit de vorige stap is nader geduid aan de hand van onderstaand analyse- en evaluatiekader, om de impact van knelpunten globaal te bepalen. Dit analyse- en evaluatiekader bestaat uit vier dimensies. Ten eerste is de impact op burgers, bedrijven en intermediairs bepaald (bijvoorbeeld 'moeite', 'onzekerheid' etc.). Ten tweede de maatschappelijke impact. Ten derde de impact op de Belastingdienst zelf. Tot slot is een eerste inventarisatie gemaakt of voor het betreffende knelpunt een oplossing in ontwikkeling en/of mogelijk haalbaar is.

Deze impactbepaling hebben de onderzoekers uitgevoerd op basis van de ernst van knelpunten zoals beschreven in de onderzoeksdocumentatie en op basis van hun kennis en expertise. Daarnaast zijn de gemaakte inschattingen getoetst in interviews met relevante betrokkenen binnen de Belastingdienst. De belangrijkste vragen in het analyse- en evaluatiekader zijn in onderstaand diagram samengevat:

Criteria	Aspecten	Evaluatie
1. Impact op klant	• Doelgroep (burgers, bedrijven, intermediairs) die het knelpunt ervaart. Aantal klanten binnen doelgroep dat wordt geraakt • Frequentie waarmee deze klanten het knelpunt ervaren • Mogelijkheid dat knelpunt onherstelbare (financiële) schade oplevert	• allen / een deel • Meer of minder dan jaarlijks • ja / nee
2. Impact op maatschappij	• Mogelijkheid dat knelpunt een gevoel van onrechtvaardigheid veroorzaakt (en daarmee bijvoorbeeld de belastingmoraal of het vertrouwen in het toeslagensysteem ondermijnt) • Mogelijkheid dat het knelpunt leidt tot vermijdbare vermindering van belastinginkomsten*	• ja / nee • ja / nee
3. Impact op Belastingdienst	• Mogelijkheid dat het knelpunt (financiële) impact heeft doordat het bestaan/niet oplossen ervan extra werk/mensen/middelen vereist • Mogelijkheid dat het bestaan/niet oplossen van het knelpunt de medewerkerstevredenheid van de Belastingdienst ondermijnt	• ja / nee • ja / nee
4. Haalbaarheid oplossing	• Oplossing voor het knelpunt al gerealiseerd of op korte termijn (binnen 3-6 maanden) te verwachten en / of daarna haalbaar	• ja / nee, indien nee, haalbaarheid oplossing binnen of buiten 1 jaar

* En specifiek voor Douane: Mogelijkheid dat het knelpunt leidt tot vermijdbare vermindering van bescherming van de samenleving tegen onveilige en ongewenste goederen en/of de concurrentiepositie van de EU

Deelvragen per aspect hebben tot scores geleid (0-1) die zijn gewogen en over de aspecten heen zijn opgeteld waarbij de externe aspecten 'klant' en 'maatschappij' iets zwaarder zijn gewogen dan de interne aspecten 'impact op Belastingdienst' en 'haalbaarheid oplossing' (zie hieronder schema).

Dimensie	Klant			Maatschappij		Belastingdienst		Haalbaarheid oplossing
Weging dimensie		1,5		1,5		1		1
Component	Raakt allen / raakt een deel	Minder of meer dan eens per jaar	Mogelijkheid dat het knelpunt onherstelbare financiële schade oplevert	Veroorzaakt een gevoel van onrechtvaardigheid en ondermijnt de belastingmoraal	Leidt tot vermijdbare vermindering van de belastinginkomsten	Knelpunt heeft (financiële) impact door extra werk/mensen/ middelen	Knelpunt schaadt de medewerkers-tevredenheid	Oplossing voor het knelpunt al gerealiseerd of op korte termijn (binnen 3-6 maanden) te verwachten / haalbaar
Weging component	0,33	0,33	0,33	0,50	0,50	0,50	0,50	1,00

Onderstaande tabellen bieden een overzicht van de uitkomsten van deze inventarisatie op basis van de onderzoeksdocumentatie en eerste bijeenkomsten met de klankbordgroep tijdens de eerste helft van dit onderzoek.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de knelpunten hier bewust kort en puntig zijn weergegeven. Zie de betreffende hoofdstukken voor nadere duiding en detaillering.

9.3 Overzicht/prioritering knelpunten Burgers

Hoofdknelpunt	Detailknelpunt	Klant	Maatschappij	Belastingdienst	Haalbaarheid oplossing	
Begrip regelgeving						
Complexiteit belastingregels	Informatie is moeilijk op de eigen situatie toe te passen, bijvoorbeeld kilometerregistratie in de praktijk	0,5	1,5	0	1	3,0
Onduidelijkheid belastingregels	Onduidelijk wie wel en niet (verplicht) aangifte moet doen	1,0	0	0,5	0	1,5
	Definities zijn niet altijd duidelijk, waaronder 'definitieve aanslag' en 'schenken'	1,5	0,75	0	0	2,3
	Weinig uitleg / verantwoording in geval van correcties	1,0	1,5	0,5	1	4,0
Inconsistentie regels	Wetgeving sluit soms niet goed op elkaar aan: (1) Toeslagen en IB sluiten, (2) IB en Schenken	1,0	1,5	1	1	4,5
Onrechtvaardigheid regels	Regels zijn niet gelijk voor de Belastingdienst en de burger (bijv. reactie- en betaaltermijnen)	1,0	1,5	1	1	4,5
	Erfbelasting over WOZ-waarde voelt onrechtvaardig als WOZ-waarde hoger is dan verkoopwaarde	1,0	1,5	0	1	3,5
	Klachten over afwijzing betalingsregelen ingen of kwijtscheldingvan schulden	0,5	0,75	1	1	3,3
	Bijtelling wordt als 'te rigide' ervaren - 'alles of niets'	0,0	0,75	0	1	1,8
Kwaliteit van processen						
Onnodige en handmatige processen	Het handmatig invullen van aftrekposten kan veel tijd en moeite kosten	0,5	1,5	0,5	1	3,5
	Weg van notificatie tot actie is lang, bijv. door inlogprocessen	1,0	0	0	1	2,0
	Belastingdienst maakt nog gebruik van papieren / handmatige formulieren	0,5	0	1	1	2,5
	Burgers moeten verschillende overheidsinstanties apart inlichten over een overlijden	0,5	0,75	1	1	3,3
Lange doorlooptijden	IB aangifte kan past laat en afhandeling duurt vervolgens lang	1,0	1,5	0,5	1	4,0
	Bezwaar- en beroepprocedures duren lang (regelmatig buiten de AWB-termijnen)	1,0	1,5	1	1	4,5
	Lang doorlooptijden schenk- en erfbelasting	1,0	1,5	1	1	4,5
	Trage beantwoording (schriftelijke) vragen	1,0	1,5	1	1	4,5
	Verwerking overlijdensberichten duurt lang	0,5	0,75	1	0	2,3
Onzekerheid over status	Onduidelijk wat de status van schulden is	1,5	1,5	1	1	5,0
	Geen ontvangstbevestiging bij aangifte of aanvraag, waardoor bijvoorbeeld een boete als verrassing komt	1,5	1,5	1	1	5,0
Foutgevoeligheid	Fouten bij de invoer in systemen (bijv. bij ingescande documenten)	1,0	0	1	1	3,0
Herstelmogelijkheden bij fouten	Als de burger (onbedoeld) een fout maakt is herstel ingewikkeld en traag	1,0	0,75	1	1	3,8
Kwaliteit van interactie						
Te beperkt aanbod van (moderne) kanalen	Digitalisering wordt als risikant gezien, bijv. de aangifteapp	0,5	0	1	1	2,5
	Communicatie bereikt niet altijd de klant	1,0	0,75	1	1	3,8
	Digitaal vragen stellen (chat, email,..) is vrijwel niet mogelijk	1,0	0	1	1	3,0
Te beperkte toegankelijkheid van kanalen	Informatie- en serviceniveau (incl. Kennis) is ondermaats bij BelTel	1,5	1,5	1	1	5,0
	Gemaakte afspraken met BelTel worden niet (goed) nagekomen	1,0	1,5	0,5	1	4,0
	EBV is gebruiksonvriendelijk: Nederlanders in het buitenland en nabestaanden hebben geen toegang	0,5	0	0,5	0	1,0
	Veel doorverwijzingen bij BelTel en ingewikkeld keuzemenu	1,0	0	1	1	3,0
	Nabestaanden hebben geen toegang tot digitale omgeving/gegevens van overledene (geldt ook voor zakelijk partners)	1,0	1,5	0,5	0	3,0
	Balie is onvoldoende toegankelijk (met name afspraak maken, maar ook klantvriendelijkheid)	1,0	0,75	1	1	3,8
	Bereikbaarheid BelTel: Wachttijden en openingstijden	1,5	1,5	1	1	5,0
	Te veel verschillende digitale ingangen (portalen, logins)	0,5	0	1	1	2,5
Beperkte kwaliteit informatie en self service opties	Te veel informatie om deze goed te begrijpen (IB) - bijv. veel aandacht voor uitzonderingssituaties die niet relevant zijn (gebrek aan personalisatie)	1,0	0,75	1	1	3,8
	Onduidelijke presentatie van informatie (bijv. structuur van de website)	0,5	0	1	1	2,5
	Nabestaanden hebben geen inzicht/overzicht wat ze moeten regelen (burgers én ondernemers)	1,0	1,5	1	1	4,5
	Hulpfunctie is ontoereikend: rekenvoorbeelden en taalgebruik zijn onduidelijk	1,0	0	1	1	3,0
	Pas op het moment dat aangifte wordt gedaan wordt duidelijk welke documenten nodig zijn	0,5	0	1	0	1,5
	Veel en verwarrende informatie bij 18e verjaardag (rechten / plichten)	0,5	0	0,5	0	1,0
Onvoldoende hulp- of ondersteunings-mogelijkheden	Druk op klant door aanname dat deze geen fouten maakt	1,5	0,75	0,5	1	3,8
	Indruk dat BD meer bezig is met betrappen op fouten dan helpen	1,0	1,5	0,5	1	4,0
	Hulpbehoevenden bij EBV / online krijgen deze niet altijd	0,0	0,75	0,5	0	1,3
Ongeschiktheid taal en/of toon	Gebrek aan respect - onnodige strenge of dreigende toon	1,0	1,5	1	1	4,5
	Berichten te vaak niet begrijpelijk , duidelijk of relevant	1,5	1,5	1	1	5,0
	Weinig empathie voor nabestaanden, sterke focus op het 'koude' proces	0,5	0	1	1	2,5
Inconsistentie tussen of binnen kanalen	Berichten worden verschillend vastgelegd en naar behandelaars doorgezet	1,5	0	1	1	3,5
	Tegenstrijdige antwoorden binnen of tussen kanalen	1,5	1,5	1	1	5,0
	Berichten op zowel portaal als in berichtenbox, dit is dubbel en verwarrend	1,0	0	0	0	1,0
Mate van (h)erkenning						
Geen herkenning	Weinig sympathie voor BD onder klanten zonder persoonlijk aanspreekpunt	1,0	0	0,5	1	2,5
Te beperkte differentiatie naar kennis en kunde	Laaggeletterden begrijpen brieven niet, geen gehoor bij BelTel – vaak fin. problemen	1,0	1,5	1	1	4,5
	Kwetsbare groepen en jongeren activeren EBV portaal niet	0,0	0,75	0	1	1,8
	Onvoldoende flexibiliteit naar mensen met beperking of ouderen – Bijv DigiD	1,0	1,5	1	1	4,5
	Na life event meer moeite met Belastingdienst (geen waarschuwingen, veel wijzigingen handmatig doorgeven)	1,0	1,5	1	1	4,5
Beperkte mogelijkheden maatwerk	Strenge opstelling bij correcties	1,0	1,5	0,5	1	4,0
	Weinig aandacht voor de situatie van mensen (bijv. bij betalingsregelingen)	1,0	1,5	1	1	4,5
	NL'ers in buitenland ontvangen post erg laat – leidt tot problemen met deadlines	1,0	1,5	0	1	3,5

9.4 Overzicht/prioritering knelpunten Toeslaggerechtigden

Hoofdknelpunt	Detailknelpunt	Klant	Maatschappij	Belastingdienst	Haalbaarheid oplossing	
Begrip van/voor wet- en regelgeving						
Complexiteit belasting en toeslagenregels	Klanten zijn zich vaak niet of deels bewust van rechten en plichten	1,0	0,75	1	1	3,8
	Door complexiteit veel invorderingen (toeslagen) bij kwetsbaren	0,5	0,75	1	1	3,3
Onduidelijkheid belasting- en toeslagenregels	Onduidelijk wat voorwaarden voor toeslag (vooral bij KOT) zijn en dat deze via de BD lopen	1,0	0,75	0,5	1	3,3
	Bij terugbetaling toeslagen is de toelichting beperkt en wordt de bezwaaroptie niet (duidelijk) gemeld	1,5	0,75	0,5	1	3,8
Inconsistentie regels	Regelingen IB en Toeslagen sluiten niet goed op elkaar aan	1,0	0	0,5	1	2,5
	Jaaropgave opvang-organisatie moet ene jaar niet en andere jaar wel ingestuurd worden	0,0	0	0	0	0,0
Onrechtvaardigheid regels	Regels zijn niet gelijk voor BD en klant (bijv. reactietermijn, betaaltermijn)	1,0	0,75	1	1	3,8
	Klachten over afwijzing betalingsregelingen of kwijtscheldingen van schulden	0,5	0,75	1	1	3,3
Kwaliteit van processen						
Onnodige en handmatige processen	Weg van notificatie tot actie is lang, bijv. door inlogproces	1,0	0	0,5	1	2,5
	BD maakt nog gebruik van papieren formulieren	0,5	0	1	1	2,5
	Veel documenten nodig voor aanvraag toeslagen	0,5	0	1	1	2,5
	Belastingvrije voet moet ieder jaar opnieuw worden aangevraagd	0,5	0	0,5	0	1,0
Lange doorlooptijden	Bezwarenproces (ook deel buiten awb-termijn)	1,0	0,75	0,5	1	3,3
	Aanvraag Toeslagen duurt lang	1,0	0,75	0,5	1	3,3
	Trage beantwoording (schriftelijke) vragen	1,0	0,75	0,5	1	3,3
Onzekerheid over status	Onduidelijk wanneer toeslagen uitbetaald worden	1,5	0,75	0,5	0	2,8
	Status van aanvragen, betalingen en schulden is onduidelijk, boete komt als verrassing	1,5	0,75	0,5	1	3,8
Foutgevoeligheid	Onterechte invorderingen bij kwetsbaren door vergeten beslagvrije voet (toeslagen)	1,0	0,75	1	1	3,8
	Fouten in de verwerking in systemen (bijv. Bij ingescande documenten)	0,5	0,75	1	1	3,3
	Stopzetting 1 toeslag leidt soms foutief tot het stopzetten van andere toeslagen	0,5	0,75	1	1	3,3
	Geleverde info over betalingen sluit niet aan bij daadwerkelijke betalingen toeslagen	0,5	0,75	0,5	1	2,8
Herstelmogelijkheden bij fouten	Als burger (onbedoeld) fout maakt gaat er in de afhandeling veel fout	0,5	0,75	1	1	3,3
	Uitval uit het aanvraagproces door relatief kleine fouten	0,5	0,75	0	1	2,3
Kwaliteit van interactie						
Onvoldoende hulp / ondersteunings mogelijkheden	Hulp bij toeslagen is niet adequaat	1,0	0,75	0	1	2,8
	Druk op klant door aanname dat deze geen fouten maakt	1,0	0,75	0	1	2,8
	Toeslagontvangers die hulp nodig hebben, hebben hier niet altijd geld voor	1,0	0,75	0	1	2,8
	Indruk dat BD meer bezig is met betrappen op fouten dan helpen	1,0	0,75	0,5	1	3,3
Inconsistentie tussen en binnen kanalen	Berichten worden verschillend vastgelegd en behandeld	1,0	0,75	0,5	1	3,3
	Berichten zowel op portaal als in berichtenbox, dit is dubbelop en verwarrend	1,0	0	0	0	1,0
Te beperkt aanbod van (moderne) kanalen	In Mijntoeslagen kan slechts 2 jaar worden terug gekeken	1,0	0	0	0	1,0
Te beperkte toegankelijkheid van kanalen (bijv. Belte!)	Onvoldoende kennis / skills bij klanten rond kanalen, bijv. DigiD	0,5	0,75	0,5	1	2,8
Beperkte kwaliteit informatie en self-service opties	Te veel informatie om deze goed te begrijpen	1,0	0	0,5	1	2,5
	Te veel aandacht voor uitzonderingssituaties	1,0	0	0,5	1	2,5
	Pas op moment van indienen wordt duidelijk welke documenten nodig zijn	0,5	0	0,5	1	2,0
	Veel en verwarrende info bij 18e verjaardag over rechten / plichten	0,5	0	0,5	1	2,0
	Moeilijk om toeslagenregels op eigen situatie toe te passen	1,0	0	0,5	1	2,5
	Onduidelijke presentatie van info	1,0	0	0,5	1	2,5
	Wijzigingen doorgeven voor toeslagen is onduidelijk	1,5	0,75	0,5	1	3,8
	Hulpfunctie ontoereikend: Rekenvoorbeelden en taalgebruik onduidelijk	1,5	0	0,5	1	3,0
Mate van (h)erkenning						
Te beperkte differentiatie naar kennis en kunde	Laaggeletterden begrijpen brieven niet, geen gehoor bij BeTel – vaak fin. problemen	1,0	0,75	1	1	3,8
	Kwetsbare groepen en jongeren activeren EBV portaal niet	0,5	0,75	0,5	1	2,8
	Onvoldoende flexibiliteit naar mensen met beperking of ouderen – Bijv DigiD	1,0	0,75	1	1	3,8
	Na life event meer moeite met Belastingdienst (veel wijzigingen doorgeven)	1,0	0,75	1	1	3,8
Te beperkte mogelijkheid tot maatwerk	Strenge opstelling bij correcties	1,5	0,75	1	1	4,3
	Toeslagensysteem sluit niet goed aan bij persoonlijke / afwijkende situaties	1,0	0,75	1	1	3,8
	Weinig aandacht voor de situatie van mensen (bijv. bij Betalings-regelingen)	1,0	0,75	1	1	3,8
	NL'ers in buitenland ontvangen post erg laat – leidt tot problemen met deadlines	1,0	0	0	1	2,0
Geen / weinig proactiviteit	Problemen worden pas laat zichtbaar, waardoor gevolgen voor klant groot zijn	0,5	0,75	1	1	3,3

9.5 Overzicht/prioritering knelpunten MKB

Hoofdknelpunt	Detailknelpunt	Kern	Maatschappij	Belastingdienst	Haalbaarheid oplossing	
Begrip van/voor wet- en regelgeving						
Complexiteit belasting- en toeslagenregels	Ondernemers achten zichzelf niet in staat IB te controleren door complexe regelgeving; IB wordt gezien als te complex om zelf in te dienen	1,5	0	0	1	2,5
	Verschillende BTW-percentages	1,0	0	0,5	1	2,5
	Privé en zakelijk loopt door elkaar heen (IB); Onduidelijke kosten en aftrekposten: privé of zakelijk	1,5	0,75	0	1	3,3
Onduidelijkheid belasting- en toeslagenregels*	Onduidelijkheid internationale fiscale regels (BTW, export, loon)	0,0	0,75	0,5	1	2,3
	VAR-regeling onduidelijk	0,5	0	0	1	1,5
	Ondernemers niet op de hoogte van laatste wijzigingen	1,5	0	0,5	1	3,0
Ondernemers niet op de hoogte van laatste wijzigingen	HT wordt op verschillende manieren toegepast; Onduidelijkheid over mogelijkheid deelname grote bedrijven aan HT via FD	0,0	0,75	0	0	0,8
'onrechtvaardigheid regels*	Verrekening verschillende soorten belasting kan niet	1,0	0	0	1	2,0
	Regels zijn niet gelijk voor partijen (bijv. reactietermijn, betaaltermijn)	1,0	0	0	1	2,0
	Star boetebeleid, voelt onrechtvaardig. Er wordt niet gekeken naar verleden.	1,5	0	0	1	2,5
	Liquiditeitsissues door afdragen BTW voor omzet binnen is	1,0	0	0	1	2,0
	Twijfels over rechtvaardigheid hoogte belasting en besteding belastinggeld	0,5	0,75	0	1	2,3
	Indruk dat BD meer bezig is met betrappen op fouten dan helpen	1,0	0	0	1	2,0
Kwaliteit van processen						
Onnodige en handmatige processen / acties	Klant moet op veel verschillende plekken info bij elkaar zoeken	1,0	0	0	1	2,0
	Ondernemer ervaart controles als inefficient en als last	0,0	0	0	1	1,0
	BD maakt nog gebruik van papieren processen (bijv. stopzetten of keer OB aangifte)	1,0	0	0,5	0,5	2,0
	Beperkt gebruik van automatische data-koppelingen Omzetbelasting en in mindere mate VPB en looheffing	1,0	0	0	0	1,0
	Zelf uitrekenen en apart vermelden BTW-bedragen	1,0	0	0	1	2,0
	Belastingzaken kosten (te) veel tijd (om zelf te doen), ook eenvoudige (wijzigingen) zaken	1,0	0	0	0,5	1,5
	Te weinig gebruik van (bekende) gegevens (i.e. ICP, contactinfo)	1,0	0	0	1	2,0
	Zonnepaneelhouders moeten zelf code aan OB aangifte toevoegen	0,0	0	0,5	1	1,5
Lange doorlooptijden	Trage afhandeling bezwaarschriften	1,5	0,75	0,5	0,5	3,3
	Lang proces / moeite deblokkeren G-rekening	0,5	0	0	1	1,5
	Trage behandeling aangiftes	1,0	0	0	1	2,0
	(Kleine acties) met papier proces (bijv. aanvraag nieuwe inlog wijzigen persoonsgegevens)	1,0	0	0,5	1	2,5
Onzekerheid over status	Geen inzicht in 'te betalen'	1,0	0	0	1	2,0
	Ondernemer weet niet of de aangifte goed is gegaan	1,0	0,75	0	1	2,8
	Geen ontvangst-bevestiging bezwaar (IB)	1,0	0	0,5	1	2,5
	Status van afhandeling bericht onbekend	1,0	0	0,5	1	2,5
Foutgevoeligheid	Fiscale verantwoording / aangifte inkomsten uit tijdelijke verhuur eigen woning of kluseconomie	0,0	0,75	0	1	1,8
	Onjuiste en onvolledige informatie bij vragen	1,5	0	0,5	0	2,0
	Erkende administratie-software loopt niet gelijk met aangifte	0,5	1,5	0	0	2,0
	ZZP-ers en starters met weinig ervaring / kennis maken (onbewust) veel fouten	1,0	0,75	0,5	0	2,3
	(deels) niet geïmplementeerde wetswijzigingen in systemen	1,5	0,75	0,5	0	2,8
Herstel-mogelijkheden fouten	Niet kunnen herstellen van (eigen of BD) fouten	1,0	0,75	0,5	1	3,3
Kwaliteit van interactie						
Te beperkt aanbod van (moderne) kanalen	Geen persoonlijk aanspreekpunt / contactpersoon	1,0	0	0,5	1	2,5
	Bestaande aanbod (digitale) tools onvoldoende bekend (bijv. e-herkenning)	1,0	0	0	1	2,0
	Digitaal vragen stellen (chat, e-mail, ...) vrijwel niet mogelijk	1,5	0	0,5	1	3,0
Te beperkte toegankelijkheid van kanalen (bijv. BelTel)	Bereikbaarheid BelTel: wachttijden / openingstijden	1,5	0	1	0	2,5
	Veel doorverwijzingen bij BelTel	0,5	0	1	1	2,5
	Verschillende inlogs nodig op (delen) van de website	1,0	0	0	0,5	1,5
	Kosten van e-herkenning zijn drempel in gebruik	1,0	0	0	0	1,0
Beperkte kwaliteit informatie en self-service opties	Website informatie is te generiek / oppervlakkig	1,5	0,75	0,5	1	3,8
	Website informatie is te onoverzichtelijk, verwarrende structuur, geen zoekfunctie	1,5	0,75	0,5	1	3,8
	Toepassen informatie op eigen situatie is lastig	1,5	0,75	0,5	1	3,8
	Gebrek aan (digitaal) historisch overzicht en inzicht bij (BTW/IB/IB-) aangiftes	1,0	0	0,5	0	1,5
	Informatie- en service-niveau (incl. kennis) is ondermaats bij BelTel	1,0	0	1	0	2,0
	Te veel brieven en (digitale) berichten	1,0	0	0,5	1	2,5
	Veel kanalen, formulieren en procedures. Onduidelijk wat te gebruiken. Te veel verschillende digitale ingangen	1,0	0	0,5	1	2,5
	Bang om fiscale voordelen mis te lopen door onvoldoende kennis	0,5	0,75	0	1	2,3
	Onduidelijk welke informatie over bedrijven gebruik wordt	0,0	0,75	0	1	1,8
Onvoldoende hulp / ondersteunings mogelijkheden	Handelen vanuit problemen, niet denken in oplossingen	1,0	0	0,5	1	2,5
	Terugbelverzoeken worden niet opgevolgd; Gemaakte afspraken met BelTel worden niet (goed) nagekomen	0,0	0	1	1	2,0
	Bang om fouten te maken en daardoor boetes te krijgen / benadeeld te worden	1,0	0,75	0	1	2,8
	Onvoldoende kennis van de sector/branche beschikbaar bij BD	1,0	0	0,5	1	2,5
Ongeschikte taal en/of toon	Berichten te vaak niet begrijpelijk, duidelijk of relevant	1,0	0	0,5	0,5	2,0
	Onnodig strenge / dreigende / formele / elitaire toon; Gebrek aan respect; Behoefte aan begrip en gelijkwaardigheid	1	0,75	0,5	1	3,3
Mate van (h)erkenning						
Geen herkenning	Geen aanpassing process op klanttype (bijv. overbodige vragen in OB-methode)	0,5	0	0	1	1,5
Te beperkte differentiatie naar kennis en kunde	Beperkte interesse in belastingzaken, maar de gevolgen kunnen groot zijn	0,5	0,75	0	1	2,3
Te beperkte mogelijkheid tot maatwerk	Geen aandacht voor persoonlijke situatie /maatwerk	1	0	0	1	2,0
Geen / weinig pro-activiteit	Weinig pro-actief, bijvoorbeeld in signaleren van dreigende problemen	0,5	0	0	1	1,5
	Geen herinnering door afschaffing papieren aangiftebrief	1	0	0	0,5	1,5
	BD denkt onvoldoende mee	1	0	0,5	1	2,5

9.6 Overzicht/prioritering knelpunten Grote Ondernemingen

Hoofdknelpunt	Detailknelpunt	Klant	Maatschappij	Belastingdienst	Haalbaarheid oplossing	
Kwaliteit van processen						
Onnodige en handmatige processen / acties	BD maakt nog gebruik van papieren processen	1,0	0	0,5	1	2,5
Lange doorlooptijden	Trage afhandeling bezwaarschriften	0,5	0,75	0,5	1	2,8
Onzekerheid over status	Statusinformatie op groepsniveau niet beschikbaar	1,5	0	0,5	1	3,0
	Status van afhandeling bericht onbekend	1,5	0	0,5	1	3,0
Foutgevoeligheid	(deels) niet geimplementeerde wetswijzigingen in systemen	1,0	1,5	0,5	0	3,0
	Berichten / communicatie worden niet altijd juist bezorgd	0,5	0	0,5	1	2,0
	Niet kunnen herstellen van (eigen of BD) fouten	1,0	0,75	0,5	1	3,3
Kwaliteit van interactie						
Te beperkt aanbod van (moderne) kanalen	Geen handig / eenduidig kanaal om documenten om samen aan te werken uit te wisselen en/of (gevoelige) informatie te delen	1,5	0	0,5	0,5	2,5
Beperkte kwaliteit informatie en self-service opties	Website informatie is tegeneriek / oppervlakkig	1,0	0	0,5	1	2,5
	Gebrek aan (digitaal) historisch overzicht en inzicht bij (BTW/IB/IB-) aangiftes	1,0	0	0,5	1	2,5
	Veel kanalen, formulieren en procedures.	0,5	0	0,5	1	2,0
	Onduidelijk welke informatie over bedrijven gebruikt wordt	0,0	0,75	0	1	1,8

9.7 Overzicht/prioritering knelpunten Intermediairs

Hoofdknelpunt	Detailknelpunt	Klant	Meerdhandig	Belastingdienst	Haalbaarheid oplossing	
Begrip van/voor wet- en regelgeving						
Onduidelijkheid belasting- en toeslagenregels*	Kennisdeling mag uitgebreider en intensiever	1,0	0	0	0	1,0
Inconsistentie regels*	Onvoldoende voordelen aan HT t.o.v. benodigde inspanningen en kosten	1,0	0	0,5	0	1,5
	HT wordt op verschillende manieren toegepast, intransparant proces; Onduidelijkheid over mogelijkheid deelname grote bedrijven aan HT	0,5	0,75	0	0	1,3
'onrechtvaardigheid' regels*	Er wordt niet gedifferentieerd in het HT toezicht (toezicht, servicing)	0,5	0,75	0	0	1,3
	Slecht (presterende) FDs worden onvoldoende daarop aangesproken	0,0	0,75	0	0,5	1,3
	Fiscaal Dienstverleners vinden dat de Belastingdienst de beschikbare drukmiddelen (onder meer boetes en andere sancties) vaker (op een niet correcte manier) inzet	1,5	0,75	0	1	3,3
Kwaliteit van processen						
	FD vraagt standaard uitstel aan, en uitstelproces niet gebruiksvriendelijk	1,0	0	0,5	1	2,5
	Machtigings-mogelijkheden onvoldoende / niet voldoende praktisch	1,5	0	0,5	1	3,0
	Sommige formulieren zijn alleen toegankelijk in de beveiligde omgeving van een belastingplichtige (inloggen met DigiD of eHerkenning)	1,5	0	0	1	2,5
	Gegevenuitwisseling / processen HT onvoldoende gedigitaliseerd	0,5	0	0	0,5	1,0
	Late beschikbaarheid gegevens is reden om niet te werken met VIA	1,0	0	0,5	1	2,5
	Gebruik softwarepakket is reden om niet te werken met VIA	0,5	0	0,5	1	2,0
	BD biedt bij twijfels VIA gegeven vaak géén gegevens ipv indicatie	1,0	0	0	1	2,0
	Rekeningnummer aanpassen is moeilijk	0,5	0	0	1	1,5
	Schriftelijke correspondentie heeft een lange behandeltermijn	1,5	0	0,5	1	3,0
Onzekerheid over status	FDs missen een (online) faciliteit tot het inzien van (financiele) statusinformatie	1,5	0	1	1	3,5
	FDs missen in relevante processen ontvangstbevestiging	1,5	0	0,5	0,5	2,5
Foutgevoeligheid	Regelmatig wordt direct met de belastingplichtige gecommuniceerd ipv met de FD	1,5	0	0	1	2,5
	Na het indienen van documenten kun je hier niet meer naar kijken ter controle	1,5	0	0	1	2,5
	FDs worden niet tijdig geïnformeerd	1,5	1,5	0,5	1	4,5
	Schriftelijke correspondentie kan zoekraken	1,0	0	0,5	1	2,5
Herstel-mogelijkheden fouten	online nauwelijks cq onvoldoende suppletie en herstel-voorzieningen	1,5	0,75	0,5	1	3,8
Kwaliteit van interactie						
	Digitaal vragen stellen (chat, email, ...) vrijwel niet mogelijk	1,0	0	0,5	1	2,5
Te beperkte toegankelijkheid van kanalen (bijv. Beltel)	Slechte bereikbaarheid BelTel en Helpdesk intermediairs	1,0	0	0,5	0	1,5
	Een centraal meldpunt voor wederzijdse aandachtspunten mist	0,5	0	0	1	1,5
Beperkte kwaliteit informatie en self-service opties	In veelheid aan informatie is gericht zoeken via zoekvenster op de website niet altijd even effectief.	1,0	0	0,5	1	2,5
	Het onduidelijk is welke vragen/verzoeken via welke kanalen kunnen/moeten worden gesteld	1,0	0	0,5	0	1,5
Onvoldoende hulp / ondersteuning s mogelijkheden	deskundigheid van de medewerkers van de Belastingtelefoon en soms ook de helpdesk intermediairs schiet soms te kort	1,5	0	1	0,5	3,0
	De voorkeur van intermediairs voor specifieke contactkanalen of een mix daarvan is case afhankelijk. Contactvoorkeuren zijn niet/lastig te realiseren.	1,0	0	0	1	2,0
	Behoefte aan een vast contactpersoon wordt niet ingevuld (alleen voor intermediairs via HT en GO)	1,0	0	0	1	2,0
	Fiscaal Dienstverleners ervaart dat het maken van afspraken moeilijker wordt. Ze ervaren een verharding in verhoudingen	1,5	0,75	0,5	1	3,8
	Toezeggingen / terugbelverzoeken vanuit Beltel worden niet nagekomen	0,5	0	0,5	0,5	1,5
Ongeschikte taal en/of toon	Onnodig strenge / dreigende toon	1,0	0	0	1	2,0
	Berichten te vaak niet begrijpelijk, duidelijk of relevant	1,0	0	0,5	1	2,5
	Massacommunicatie wordt onvoldoende voorgelogd / gecommuniceerd	1,5	0	0	1	2,5
Inconsistentie tussen en binnen kanalen	Intermediairs ervaren grote verschillen ervaart in de aandacht, snelheid en aanspreekbaarheid tussen de diverse (MKB-)kantoren	1,0	0	0	1	2,0
Mate van (h)erkenning						
Te beperkte differentiatie naar kennis en kunde	FD-benadering niet afgestemd op (kwaliteits)kenmerken	1,0	0,75	0,5	0,5	2,8
	Toetredings-voorwaarden voor FD fora zijn te laag (geen kwaliteitsimpuls)	1,0	0	0,5	1	2,5
Te beperkte mogelijkheid tot maatwerk	De menselijke maat ontbreekt / de Belastingdienst houdt onvoldoende rekening met de omstandigheden van mensen	0,5	0	0	1	1,5

9.8 Overzicht/prioritering knelpunten Douane

Hoofdknelpunt	Detailknelpunt	Klant	Meerdhaapij	Belastingdienst	Haalbaarheid oplossing	
Begrip van/voor wet- en regelgeving						
Onrechtvaardigheid regels	Boetes bij kleine fouten voelen onrechtvaardig	0,0	0,75	0	0,5	1,3
	De eenheid van beleid tussen nationale en regionale kantoren kan beter	0,0	0,75	0	1	1,8
Kwaliteit van processen		0,0	0	0		
Onnodige en handmatige processen of acties	Single sign-on nog niet mogelijk	1,0	0	0	1	2,0
	Geen geïntegreerd toezicht / efficienter inrichten controles	1,0	0,75	0	0,5	2,3
	Gegevens meerdere keren moeten aanleveren	1,5	0	0	1	2,5
	Administratieve rompslomp voor aangifte	1,0	0,75	0	0,5	2,3
	Bescheiden voor aangiftes kunnen niet digitaal met de aangifte worden ingediend	1,0	0	0,5	1	2,5
	Verzoeken om teruggaaf en bezwaren kunnen nog niet digitaal worden ingediend	1,0	0,75	0,5	1	3,3
	Machtigings-mogelijkheden onvoldoende / niet voldoende praktisch	0,5	0	0	1	1,5
Onduidelijke status	onzekerheid over status bijvoorbeeld rond vergunning verstrekking of bij Team Bijzondere Bijstand of (voorheen) bij containervrijgave	0,0	0	0	1	1,0
Processen zijn niet praktisch door gebrek aan afstemming tussen partijen	Processen Douane onvoldoende afgestemd met andere controlerende instanties	1,5	0,75	0	0,5	2,8
	Koppeling op IT-vlak schiet vaak tekort (bijvoorbeeld tussen Douane en NVWA)	0,5	0	0,5	0,5	1,5
Lange doorlooptijden	Bezwaren kennen lange doorlooptijden (soms buiten AWB-norm)	0,5	0,75	0,5	1	2,8
Foutgevoeligheid	Het kennisniveau bij aangifte behandeling verschilt sterk.	0,5	0,75	0	0,5	1,8
Kwaliteit van interactie		0,0	0	0		
Te beperkt aanbod van (moderne) kanalen	De digitale 'mijnDouane' omgeving nog niet volledig uitgerold voor bedrijven	1,0	0	0,5	0	1,5
	Single sign-on is nog niet gerealiseerd op de portalen	1,0	0	0	1	2,0
	Het inplannen van controles kan nog niet (handig) digitaal	1,5	0	0,5	0	2,0
Te beperkte toegankelijkheid van kanalen (bijv. Belttel)	Beperkte bereikbaarheid van telefoniekanalen in de namiddag voor maken van controle afspraken	1,5	0	0	0	1,5
	Ondersteuning via live chat en/of chatbots kan niet buiten de operationele uren	1,0	0	0	1	2,0
	Buitenlandse ondernemers en eenmanszaken kunnen geen toegang tot MijnDouane krijgen	0,5	0,75	0	0,5	1,8
Beperkte kwaliteit informatie en self-service opties	Voor bedrijven die voor het eerst zaken doen buiten de EU is het bij elkaar zoeken van informatie lastig. Er zijn veel verschillende instanties, onoverzichtelijke informatie, onduidelijke processen en complexe regels, zowel fiscale als niet fiscale.	0,0	0,75	0,5	0,5	1,8
Onvoldoende hulp/ondersteuningsmogelijkheden	Onduidelijkheid over welke vragen bij welk telefoonnummer horen	0,0	0	0,5	1	1,5
Mate van (h)erkenning		0,0	0	0		
Klant(vraag) wordt niet herkend	Geen registratie klantvraag / douane houdt niet bij waarover eerder gebeld is	0,0	0	0	1	1,0

9.9 Projectorganisatie, stuurgroep, klankbordgroep

Opdrachtgeverschap en projectorganisatie

De opdrachtgever van het onderzoek was de [redacted] van de Belastingdienst, de gedelegeerd opdrachtgever [redacted] Cd I&S. De dienstonderdelen binnen de Belastingdienst en de directies van het ministerie zijn onder meer middels een klankbordgroep en een stuurgroep betrokken.

Vertegenwoordiging stuurgroep
Control & Financiën, [redacted]
Douane, [redacted] Handhavingsbeleid en Internationaal, [redacted] Douane
Innovatie & strategie, [redacted] [redacted] stuurgroep, gedelegeerd opdrachtgever
Innovatie & strategie, [redacted] en [redacted] klankbordgroep
KI&S, [redacted] en [redacted] Keten Interactie
Toeslagen, lid directieteam [redacted] Toeslagen, [redacted] Vernieuwing Toeslagen (kwartiermakend)
Uitvoering- & handhavingsbeleid, [redacted]

Vertegenwoordiging klankbordgroep
Algemene Fiscale Politiek ([redacted] Fiscale Zaken), [redacted]
Centrale Administratieve Processen, [redacted]
Communicatie, coördinerend [redacted]
Control & Financiën, coördinerend/specialistisch adviseurs
Douane, [redacted] handhavingsbeleid
Financieel-Economische Zaken, eigenaarsadvisering ([redacted] cluster), [redacted]
Fiscale en Juridische Zaken, [redacted]
FIOD (agendalid), [redacted] en [redacted]
Grote Ondernemingen, [redacted]
Informatievoorziening en Databeheersing, [redacted] CIO-office

Informatievoorziening, BDO
Innovatie & Strategie, voorzitter klankbordgroep en, (senior) adviseurs
Inspectie der Rijksfinanciën (rijksbegroting),
Keten Interactie, interactie
Klantinteractie & Services, interactie,
Midden- en Kleinbedrijf, MKB
Organisatie en Personeel (agendalid), meerjarige personeelsplannen
Particulieren, senior nteractie
Toeslagen, MT-lid
Uitvoering- & handhavingsbeleid, coördinerend/specialistisch adviseurs
Vaktechniek, formeel recht

9.10 Lijst van geïnterviewden

Functie	Afdeling
Coördinerend/specialistisch	UHB
Algemeen KI&S	KI&S
Staatssecretaris van Financiën Toeslagen en Douane	Ministerie van Financiën
Bestuurlijk	BOA (MinFin)
Cd Communicatie	CDC
	Toeslagen
Grote Ondernemingen	GO
Specialistisch Interactie	P
	IRF (MinFin)
	Communicatie (MinFin)

handelsrelaties	Douane
Gegevens	CAP
KI&S	KI&S
IV Interactie	IV
Kanaal- en Ketenregie	KI&S
Coordinerend/strategisch	GO
Douane Schiphol Cargo	Douane
Lid directieteam Toeslagen, Vernieuwing Toeslagen (kwartiermakend)	Toeslagen
	Toeslagen
CAP	CAP
GBS en STS	IV
	MKB
	Vaktechniek
Belastingdienst	Innovatie en Strategie
van het FD-team, Forum Fiscaal Dienstverleners en Forum Salaris	MKB
Regie & Kwaliteit	CAP
Belastingdienst (ten tijde van interview)	Belastingdienst
Particulieren	Particulieren
Landelijk Vaktechnisch Overleg Klantcoördinatoren	GO
Particulieren	Particulieren
Innovatie en Strategie	Innovatie en Strategie
IV&D	IV&D
Digitaal	KI&S
	KI&S
Control & Financiën	C&F

Uitvoerings- en Handhavingsbeleid	UHB
MKB	MKB
MT-lid	Toeslagen
Formeel Recht en Invordering	DGFZ (MinFin)
Div	Div
MKB	MKB
	Douane
Toeslagen	Toeslagen
Adviseur	Particulieren
Coördinerend/specialistisch	C&F
	Particulieren
Beleidsadviseur	FEZ (MinFin)
ledenservice	CNV
Register Belastingadviseurs	Register Belastingadviseurs
Lid dagelijks bestuur	Nederlandse Orde van Belastingadviseurs
Policy Advisor customs affairs	Fenex

9.11 Afkortingen

AWA: Automatisch ingevulde winstaangifte

AWB: Algemene Wet Bestuursrecht

BBI: Burgers, Bedrijven, Intermediairs

BZK: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

CAP: Centrale Administratieve Processen

DLTC: Douane Landelijk Tactisch Centrum

DO: Wet Digitale Overheid; voorheen GDI

EBV: Elektronisch Berichtenverkeer

EU: Europese Unie

EZK: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

FD: Fiscaal dienstverlener

GDI: Generieke Digitale Infrastructuur

GO: Grote Ondernemingen

ILT: Inspectie Leefomgeving en Transport

IV: Informatievoorziening

HIA: Herijkte investeringsagenda

HT: Horizontaal Toezicht

HUBA: Hulp bij aangifte

LH: Loonheffing

KOT: Kinderopvang toeslag

KI&S: Klantinteractie & -Services

OB: Omzetbelasting

MKB: Middelgrote en kleine bedrijven

NVWA: Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit

PDCA: Plan, Do, Check, Act

S2S: System-to-system

SDG: Single Digital Gateway

SGO: Overleg Secretarissen Generaal

SSO: Shared Service Organisaties

WCAG: Web Content Accessibility Guidelines

WOLB-som: som van de in één jaar afgedragen bedragen voor winstbelasting, Omzetbelasting en loonheffingen

VIA: Vooringevulde Aangifte)

VPB: Vennootschapsbelasting

ZVP: Zeer vermogende particulieren

ZZP: Zelfstandigen Zonder Personeel.

1880710 00512