Format bestedingsplannen Aanvullende Post v2.0

Achtergrond

- In de financiële bijlage van het regeerakkoord is de volgende passage opgenomen: *"Intensiveringen (inclusief uitvoeringskosten) die nadere uitwerking behoeven worden op de aanvullende post van het ministerie van Financiën geboekt in afwachting van concrete en doelmatige beleidsvoorstellen. Intensiveringsmiddelen worden vervolgens jaarlijks tranchegewijs uitgekeerd onder voorbehoud van een doelmatig bestedingsplan met daarin onder andere aandacht voor hoe en wanneer wordt geëvalueerd en hoe hiervoor data worden verzameld."*
- Voor de overheveling van middelen wordt zo veel mogelijk aangesloten bij reguliere begrotingsmomenten (voorjaar, julibrief, augustusbrief of najaarsnota).
- Om invulling te geven aan het jaarlijks tranchegewijs uitkeren van de middelen, is in de bestedingsplannen aandacht voor de fasering van de intensivering en de nodige tussenstappen.
- Onderstaand format bevat alle elementen die aan de orde moeten komen in een bestedingsplan. Het invullen van het format dient als uitgangspunt voor het gesprek met de IRF.
- In de bijlage van het format is een bondig voorbeeld opgenomen om zaken als doelen, doeltreffendheid en doelmatigheid te illustreren.
- Uiteraard verschilt toepassing van het format per beleidsterrein en mogelijk per individuele casus. Sommige vragen zullen voor bepaalde beleidsterreinen belangrijker worden gevonden dan voor andere. Hiervoor geldt het principe van maatwerk.
- Op basis van ervaringen en gesprekken met gebruikers is het format in najaar 2018 herzien. Doel van de herziening is het format meer to-the-point te maken.

1. Aanleiding

1.1 Wat is de letterlijke tekst in het regeerakkoord of wat is er richting Tweede Kamer gecommuniceerd (doel of maatregel)?
Minister-president Rutte stuurde in januari de reactie van het kabinet op het rapport 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK). Het rapport van de POK maakt volgens het kabinet pijnlijk duidelijk dat er veranderingen nodig zijn. In het systeem van toeslagen, bij de Belastingdienst, bij Toeslagen en bij de betrokken ministeries. Het kabinet neemt daarin een fors pakket maatregelen om de gedupeerde ouders van de kinderopvangtoeslag en hun kinderen sneller te helpen. Én om te voorkomen dat dit nog eens gebeurt. ***4. Versterken dienstverlening bij alle onderdelen van de overheid*** De overheid moet toegankelijk zijn. Het kabinet wil dat de dienstverlening eenvoudig is. Dat het makkelijk is om nadere informatie en uitleg te krijgen. ***Toegankelijke dienstverlening: contact met iemand van vlees en bloed*** Het contact met de overheid is de afgelopen jaren in toenemende mate gedigitaliseerd. Juist door die digitale processen gaat veel goed in de uitvoering. Maar als mensen daarin vastlopen of in de knel komen, moet er een medewerker zijn met kennis van zaken die hen te woord staat en verder helpt. Voor laagdrempelige ondersteuning aan mensen is het van belang dat organisaties goed bereikbaar zijn. Mensen kunnen altijd bellen en worden dan met tijd en aandacht verder geholpen. In de praktijk betekent dit dat we loketten hebben waar mensen langs kunnen komen met vragen en waar medewerkers hen te woord kunnen staan. Dat betekent ook dat we onze medewerkers de tijd geven om mensen passende aandacht en ondersteuning te bieden. Ook de Belastingdienst en Toeslagen worden makkelijker bereikbaar, via de telefoon en op locatie. De Belastingdienst en Toeslagen breiden in 2021 het aantal locaties uit waar mensen langs kunnen komen voor hulp. Hiermee bouwt het kabinet voort op de maatregelen uit de Kamerbrief 'Verbeteringen Belastingdienst'[11], waarin het kabinet heeft aangekondigd via onder andere de Stellateams[12] te investeren in het leveren van maatwerk aan burgers en bedrijven die minder zelfredzaam zijn. Er is ook een Stellateam voor Toeslagen dat kan begeleiden bij problemen die te complex zijn om alleen binnen Toeslagen en de Belastingdienst op te lossen. Waar nodig blijft deze persoonlijke begeleiding, met een vast contactpersoon van Toeslagen, ook voor langere tijd beschikbaar voor die burger, zodat toekomstige problemen kunnen worden voorkomen.
1.2 Hoe ziet de meerjarige reeks eruit? Is een deel van de reeks al aangevraagd in een eerder bestedingsplan?[1] Welk deel wordt aangevraagd in dit bestedingsplan en welk deel resteert? *NB: de specifieke besteding van de middelen wordt beschreven in vraag 2.2.*

[1] Het gaat hierbij om een goedgekeurd bestedingsplan, onafhankelijk van het moment van budgettaire verwerking.

Indien in 2024 nog niet het structurele bedrag is bereikt, wordt de meerjarige reeks, tot het jaar waarin de uitgaven structureel zijn, toegevoegd aan de tabel.

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Struc.	Struc. in
Totale reeks	4	13	26	26	26	26	26	2023
Eerder aangevraagd								
Beoogd budget huidig plan								
Resterend								

1.3 Wat is het probleem dat wordt beoogd om op te lossen?
Toelichting:

Context
In de huidige interactiestrategie van de Belastingdienst is er weinig tijd en ruimte om burgers en kleine ondernemers[2], die extra hulp nodig hebben, de aandacht te geven die zij nodig hebben.
Indien iemand meer hulp nodig heeft dan via de reguliere kanalen met direct menselijk contact geboden kan worden (telefonie via de BelastingTelefoon en vraagbeantwoording of hulp bij aangifte- en toeslagzaken via de balie), dan is die hulp er momenteel eigenlijk niet.
De enige hulp die één-op-één geboden kan worden, is wanneer een casus van een burger of ondernemer al ver geëscaleerd is. In dat geval krijgt het het predicaat 'Stella' en kunnen medewerkers met meer mandaat en met contacten binnen de gehele dienst de betreffende burger/ondernemer snel helpen om zijn/haar zaken weer goed op de rit te krijgen in samenspraak met het Landelijke Incasso Centrum van de Belastingdienst.

Aanleiding
Naar aanleiding van de kabinetsreactie op de POK en de wens van het kabinet om burgers te helpen met meer tijd en aandacht en met passende ondersteuning; en om te investeren in het leveren van maatwerk aan burgers die minder zelfredzaam zijn, wil de Belastingdienst (in nauwe samenwerking met de dienst Toeslagen) investeren in het, waar nodig, uitbreiden van het huidige Stella-proces en het toevoegen van een hulpkanaal aan het huidige interactiepalet, genaamd 'Stella-light'.

Stella en Stella-light
'Stella-light' is het antwoord op de wens om met meer aandacht burgers te helpen, die zelf minder redzaam zijn. [3] De verminderde zelfredzaam kan zijn ontstaan, doordat iemand moeite heeft met de fiscaliteit of toeslagenwetgeving, of omdat iemand een beperking ervaart in zijn[4] 'doe-vaardigheid'. Dat kan komen doordat een burger midden in een situatie zit in zijn leven, waardoor zelfstandig zaken doen tijdelijk lastiger is (bijvoorbeeld in een scheiding of na een overlijden van een naaste), of doordat hij bijvoorbeeld laaggeletterd is, in de schulden zit en als gevolg daarvan problemen ervaart; doordat hij minder digivaardig is, de Nederlandse taal niet goed beheerst, onzeker is of als gevolg van een andere oorzaak niet goed aan zijn fiscale verplichtingen kan voldoen of zijn toeslagenrechten kan effectueren.

[2] Met (kleine) ondernemers bedoelen we in deze context ZZP'ers en ondernemers waarbij hun fiscale zaken als ondernemer ook effect hebben op hun aangifte en toeslag als particulier.
[3] De Stella-light-aanpak betreft alleen burgers en niet ondernemers; daar waar een ondernemer extra hulp nodig heeft, wordt die hulp geboden in de reguliere klantbehandeling van MKB. Hier is MKB reeds op ingericht. MKB heeft daarnaast een Stella-proces voor geëscaleerde problematiek. Hier is uitbreiding gewenst om aan te sluiten bij de wensen van het kabinet.
[4] Daar waar 'hij' staat wordt in alle gevallen 'hij/zij' bedoeld.

Waar iemand nu een hulpvraag heeft en het antwoord/de oplossing te geven is via de telefoon of via de balie (waar met al meer tijd en aandacht en een voorbeeldscherm antwoord gegeven kan worden), is dat een passende oplossing. Maar, daar waar een antwoord op een vraag of het helpen bij kleine wijzigingen in een aangifte of toeslagenaanvraag, niet de oplossing is, is Stella-light het geëigende kanaal. Het gaat in die gevallen om casussen waarbij burgers multi-problematiek ervaren (bijvoorbeeld in de Inkomensheffing en met Toeslagen), waarbij schuldenproblematiek een rol speelt of waarin meerdere jaren goed bekeken moeten worden om tot een passende oplossing te komen en de burger 'uit de knel' te halen.[5]

Stella-light is er niet op gericht om een extra balie te zijn voor burgers en ondernemers. Stella-light is wel de plek waar burgers vanuit verschillende routes naar verwezen kunnen worden om hulp te krijgen bij hun fiscale en toeslagenzaken om zo verder escaleren en verdere problematiek (vaak met name in de inning) te voorkomen.

In principe is Stella-light daarmee eenzelfde proces als het bestaande Stella-proces, maar biedt het aan een bredere doelgroep hulp: feitelijk iedereen die meer aandacht nodig heeft dan aan de telefoon of balie gegeven kan worden, kan geholpen worden in het Stella-light-proces. Daarbij is het motto dat 'voorkomen beter is dan genezen' en dat de Belastingdienst en dienst Toeslagen daarmee vóórdat een casus echt escaleert en een Stella-casus wordt, al hulp biedt.
Het Stella-proces blijft daarnaast bestaan en zal verder geüniformeerd worden binnen de Belastingdienst, zodat in die gevallen dat er wel sprake is van een escalatie, ook direct (met spoed) en adequaat hulp geboden kan worden. De directie MKB sluit daar ook op aan voor de behandeling van Stella-casuïstiek bij ondernemers.

Het bieden van hulp gebeurt óf online/telefonisch (zoals nu ook Stella-casuïstiek online en telefonisch wordt opgepakt) of er vindt een fysieke afspraak plaats op één van de locaties van de Belastingdienst. De huidige infrastructuur van de balies kan daarvoor gebruikt worden. Bij de dienst Toeslagen kan Stella-light landen bij de zogeheten vraagteams.
Binnen het Stella – light team wordt casuïstiek op dezelfde wijze behandeld als binnen de Stella teams: men neemt de tijd om van A-Z de casus in beeld te brengen en vervolgens oplossingsgericht te handelen. Uitgangspunt is dat men dat dienstverlenend doet en dat er altijd sprake is van maatwerk. Ook blijven medewerkers voor langere tijd bereikbaar voor burgers als dit nodig is en plegen – waar nodig - nazorg. Regie op de afhandeling van casussen loopt via de [redacted] om juiste toewijzing te borgen.

(Vroegsignalering) van casuïstiek
Het devies 'voorkomen is beter dan genezen' krijgt vorm door gebruik te maken van 'vroegsignalering' en door een verbeterde 'antenne' binnen de diensten zelf te ontwikkelen voor het detecteren van burgers die problemen ervaren en/of minder doe-vaardig zijn. Dit komt tot uiting in de routes waarlangs een Stella-light-casus aangedragen kan worden.

De belangrijkste route om vroegtijdig problematiek op te sporen, vindt plaats via data-analyse. Op basis van verschillende indicatoren (zoals bv. het aantal calls naar de BelastingTelefoon wat gezien kan worden als een roep om hulp, het aantal ambtshalve aanslagen, het aantal wijzigingen in Toeslagen of aanvullingen in het IH-proces, het aantal aangevraagde betalingsregelingen of verzuim in betalingen of zelfs boetes en inningsproblematiek) kan maandelijks door DF&A een dashboard gemaakt worden

[5] Aansluiten op deze vorm van dienstverlening is de Belastingdienst sinds eind 2020 ook aangesloten bij het Landelijk Escalatie Team (LET), waarbij interdepartementale samenwerking toegepast wordt om multi-problematiek over beleidsdepartementen en gemeenten heen op te lossen.

welke burgers mogelijk problemen ervaren. De Belastingdienst en dienst Toeslagen kunnen die betreffende burgers vervolgens proactief uitnodigen om (vrijblijvend!) geholpen te worden door het Stella-light-team. De uitnodiging daartoe gaat uiteraard via warm contact (een telefoontje) en niet via een brief.

De tweede route is de route van de 'interne antenne': samen met experts op het gebied van sociale problematiek, zoals bijvoorbeeld Stichting Lezen en Schrijven en de NVVK, zal gezocht worden naar indicatoren die mogelijk kunnen wijzen op achterliggende problematiek bij een burger of ondernemer. Bedoeling is om een training te ontwikkelen voor alle medewerkers met klantcontact (medewerkers in de behandeling van aanslagen, bezwaren, klachten etc) om die signalen te leren herkennen. Vervolgens kan de betreffende medewerker het Stella-light-team[6] inschakelen om (wederom via telefoon) contact te leggen met de betreffende burger om samen verder te kijken naar zijn situatie.

Bovenstaande routes gaan uit van proactief handelen van de Belastingdienst en de dienst Toeslagen daar waar het 'fout dreigt te gaan'. Echter, ook de gebaande paden waarbij casuïstiek wordt aangedragen aan de Belastingdienst en de dienst Toeslagen, blijven uiteraard bestaan. Zo komen signalen enerzijds binnen vanuit het maatschappelijk middenveld, maatschappelijke dienstverleners en intermediairs (zoals vak- en ouderenbonden, sociaal raadslieden, bewindvoerders, gemeenten, vrijwilligers(organisaties) etc.) en de Nationale Ombudsman. Anderzijds komen signalen binnen via de BelastingTelefoon, de balie en de klachtenteams van de Belastingdienst en de dienst Toeslagen.
Op basis van de signalen die doorgegeven worden vanuit deze afdelingen, die vaak direct contact hebben met burgers die in de knel zitten en verzoeken om hulp, kan ook actief hulp aangeboden worden middels een Stella-light-aanpak.

Samenvatting
Met het inrichten van een Stella-light proces binnen de Belastingdienst en de dienst Toeslagen wordt invulling gegeven aan de wens om op een passende manier díe burgers en ondernemers in de samenleving te helpen met hun belasting- en toeslagzaken, die zelf minder redzaam zijn of 'in de knel zitten in de ambtelijke molen'.
Het Stella light-proces biedt voldoende tijd en ruimte om een casus van A – Z door te nemen en burgers en ondernemers weer goed 'op de rit te zetten' en zoveel mogelijk problematiek in inning te voorkomen.
Het Stella-proces biedt bovendien spoed-hulp aan bij casussen die al geëscaleerd zijn en waar acute hulp gewenst is. Het verder uniformeren van dit proces binnen de directie Particulieren, MKB, het LIC en de dienst Toeslagen zorgt ervoor dat er een stevig vangnet ligt voor burgers die extra hulp nodig hebben.
Op basis van de casuïstiek die behandeld wordt, is het mogelijk leercirkels in te richten en op die manier de dienstverlening van de Belastingdienst en de dienst Toeslagen continu te helpen verbeteren.

Uitwerking in hoofddoelen
De doelen die hieraan verbonden zijn, zijn:

1. Het zorgdragen voor een vangnet binnen de uitvoeringsorganisatie, dat letterlijk oog en oor heeft voor burgers en ondernemers die extra hulp nodig hebben.
2. Het voorkomen van escalerende problematiek bij burgers m.b.t. hun fiscale verplichtingen, toeslagenrechten en inningsvraagstukken (via Stella-light).
3. Het snel en met aandacht oplossen van casuïstiek die al geëscaleerd is bij burgers en ondernemers (via Stella).

[6] Ook hier geldt dat wanneer het een ondernemer betreft, de doorverwijzing dan plaats vindt naar de klantbehandeling van MKB.

4. Het continu leren van de signalen vanuit de samenleving om de dienstverlening te verbeteren met inachtneming van de menselijke maat.

Uitwerking in acties
De hoofddoelen worden gerealiseerd middels het investeren in de uitvoering van verschillende acties (A t/m G). Deze acties worden onder 2.2 nader financieel onderbouwd.

A. Capaciteit t.b.v. uitbreiding Stella
Ten behoeve van het uniform uitvoeren van het Stella-proces binnen de Belastingdienst en de dienst Toeslagen, is een investering in extra personeel nodig plus het aantrekken van hoger opgeleid personeel. Op die manier kan gewaarborgd worden dat geëscaleerde casuïstiek met spoed opgepakt kan blijven worden en dat de oplossing snel en passend is met oog voor de menselijke maat.

B. Capaciteit t.b.v. inrichting proces Stella-light
Ten behoeve van het inrichten van een Stella-light-proces dient geïnvesteerd te worden in het opzetten van nieuwe teams met een redelijk vergelijkbaar profiel als in het Stella-proces. Dit vindt plaats bij de directie Particulieren, LIC en bij de dienst Toeslagen.
Het zwaartepunt van de behandeling ligt op GRF E-niveau, maar ook coördinatoren (GRF F), vaktechnisch specialisten en teamleiders zullen aangetrokken moeten worden om het proces aan te sturen en bij te dragen aan het inrichten van leercirkels om de dienstverlening continu te helpen verbeteren.

C. Ontwerp van opleidingsmateriaal
Ten behoeve van het herkennen van signalen van burgers en ondernemers die in de knel zitten, dient een opleiding gemaakt te worden, bestaande uit enerzijds een theoretisch gedeelte (wat zijn die signalen?, waardoor kan een burger/ondernemer in de knel komen?, welke beperkingen kan iemand ervaren waardoor iemand minder doe-vaardig is?) en anderzijds een praktisch gedeelte waarin met acteurs getraind wordt in het voeren van klantcontacten en het herkennen van de signalen tijdens dit klantcontact. Inschatting van de duur van de opleiding is 4 dagdelen.
De training dient nog volledig ontwikkeld te worden.

D. Opleidingen laten volgen door medewerkers klantcontact
De opleiding zoals beschreven onder C. zal gevolgd moeten worden door een groot aantal medewerkers van de Belastingdienst en de dienst Toeslagen. Diegenen waarbij de kans op het treffen van een burgers met een 'schrijnende situatie' het grootst is, zullen als eerste getraind worden, waaronder natuurlijk ook de medewerkers van Stella en Stella-light zelf.
Hiernaast zal geïnvesteerd worden in 'professionaliseringsdagen' voor de medewerkers in het Stella-proces en Stella-light-proces, waarbij de focus ligt op het versterken van de onderlinge verbinding en samenwerking en de borging van de kwaliteit en uniformiteit.

E. Ontwikkeling en uitvoering van communicatiecampagne intern en extern[7]
Ten behoeve van het kunnen helpen van zoveel mogelijk burgers en ondernemers die in de knel zitten en extra hulp en aandacht nodig hebben, zal breed ingezet moeten worden op een communicatiecampagne. Daarbij is de campagne gericht op enerzijds interne medewerkers van de Belastingdienst en dienst Toeslagen (zodat de awareness wat Stella en Stella-light is vergroot wordt en beter ingespeeld kan worden op voorkomende casuïstiek die hier naar doorverwezen kan worden), en anderzijds op het maatschappelijk middenveld en burgers en ondernemers zelf. Bedoeling is

[7] Actie E is hier wel beschreven, omdat deze actie een belangrijke factor is in het welslagen van de implementatie van deze processen, maar de financiële onderbouwing is meegenomen in het overall bestedingsplan van CDC.

communicatief aandacht te geven aan dat er extra hulp mogelijk is en welke kanalen daarvoor gebruikt kunnen worden.

F. Ontwikkeling en in gebruik name van een dashboard:
Ten behoeve van het vroegtijdig kunnen signaleren van burgers en ondernemers met problemen, zal door DF&A een dashboard ontwikkeld moeten worden, waarmee op basis van allerhande indicatoren een overzicht ontstaat van diegenen waar een vermoeden van 'in de knel zitten' bestaat. Op basis van dat overzicht kunnen die betreffende burgers en ondernemers dan proactief uitgenodigd worden voor extra hulp.

G. Ontwikkeling en implementatie van een passend systeem tbv vastlegging en rapportage
Om leersignalen goed vast te kunnen leggen, is het noodzakelijk dat de medewerkers van het Stella-proces en Stella-light-proces ondersteund worden door een ICT-systeem waarin enerzijds klantcontacten vastgelegd kunnen worden, maar waar bovendien via classificatiemethodieken geautomatiseerd BI uit gehaald kan worden.
Momenteel werkt Stella met een systeem (KBB) waarin classificeren lastig is. Het is gewenst om gebruik te maken van een pasklare IT-oplossing voor deze functionele wensen en zo ook bij te kunnen dragen aan BI over leersignalen.

1.4 Wat zijn de beoogde meetbare/concrete resultaten (SMART)?
Licht zo concreet mogelijk toe welk resultaat wanneer bereikt moet zijn.

Toelichting:

Kijkend naar de hoofddoelen van deze investering, te weten,

1. het zorgdragen voor een vangnet binnen de uitvoeringsorganisatie, dat letterlijk oog en oor heeft voor burgers en ondernemers die extra hulp nodig hebben;
2. het voorkomen van escalerende problematiek bij burgers m.b.t. hun fiscale verplichtingen, toeslagenrechten en inningsvraagstukken (via Stella-light);
3. het snel en met aandacht oplossen van casuïstiek die al geëscaleerd is bij burgers en ondernemers (via Stella);
4. het continu leren van de signalen vanuit de samenleving om de dienstverlening te verbeteren met inachtneming van de menselijke maat,

dan zijn de gewenste resultaten:

1. het vergroten van het vertrouwen in de Belastingdienst als gevolg van deze aanpak, zichtbaar in de resultaten van de Fiscale Monitor per 2024 ten opzichte van het jaar 2020, alsmede het afnemen van het aantal brieven (met verzoeken om hulp) die via de politiek en het ministerie binnen komen bij de Belastingdienst en de dienst Toeslagen per 2024 als gevolg van de toenemende kennis en vindbaarheid van het vangnet 'Stella' en 'Stella-light' ten opzichte van het jaar 2020;
2. het behandelen van een toenemend aantal Stella-light casussen over de jaren 2022, 2023 en verder (zonder limitering);
3. het in 2022 en 2023 kunnen behandelen van 25% meer Stella-casussen als gevolg van meer bekendheid met dit vangnet, waarna vanaf 2024 een significante daling ten opzichte van het gemiddelde aantal casussen over de (ijk)jaren 2018, 2019 en 2020 te zien is;
4. het na 2024 zien afnemen van het aantal (repeterende) klachten, doordat het systeem van

leersignalen zorgt voor snellere feedbackloops (en gerichte verbeteracties) in de organisatie.

2. Beleidsinstrumentarium

2.1 Wat is het (gekozen) beleidsinstrumentarium? *Licht toe welk(e) beleidsinstrument(en)[8] gekozen zijn en wat deze concreet inhouden. Denk bijvoorbeeld aan een subsidieregeling; een nieuwe wet of een publiekscampagne.*
Toelichting: Er is m.b.t. het inrichten van het Stella-light-proces niet voor een specifiek beleidsinstrument gekozen. Het proces wordt gezien als antwoord op de politieke wens om met meer aandacht en tijd burgers, die hulp nodig hebben bij het doen van aangifte of het effectueren van hun toeslagenrecht, te ondersteunen en daarmee ook escalerende casussen te voorkomen. Het proces is een vangnet voor diegenen die vastlopen in allerhande processen en/of zelf niet de doe-vaardigheid hebben om daar zelfstandig uit te komen.
2.2. Hoe ziet de specifieke besteding van de middelen eruit? *Ga daarbij ook in op de p (prijs) en de q (aantal).*
Toelichting: Zie bijlage met financiële onderbouwing.
2.3 Hoe vindt de uitvoering plaats? *Licht toe welke partijen betrokken zijn en hoe ziet hun betrokkenheid eruit, zowel financieel als niet-financieel. Leg ook uit wat de belangrijkste risico's voor de uitvoering zijn.*
Toelichting: Bij het Stella-proces zijn binnen de Belastingdienst de directie Particulieren betrokken[9], de directie MKB, het LIC en KI&S (waar signalen ook binnen komen). Daarnaast is de dienst Toeslagen intensief betrokken bij het Stella-proces. Met betrekking tot het Stella-light-proces zijn dezelfde directies betrokken, met uitzondering van MKB, omdat daar in de reguliere klantbehandeling dergelijke problematiek wordt opgepakt. Om het Stella- en Stella-light-proces goed uit te kunnen voeren, is het belangrijk dat er binnen alle directies dezelfde mate van urgentie aanwezig is om Stella-casussen met spoed op te pakken en dat er een eenduidige aanpak is bij de Heffer en de Ontvanger m.b.t. de ruimte in maatwerk voor zowel het Stella- proces, als het Stella-light-proces. Hiernaast bestaat het risico dat de communicatie-campagne (intern en/of extern) onvoldoende aanslaat, waardoor signalen niet voldoende doorgegeven worden en casuïstiek niet aankomt bij het Stella-light-proces; evenals dat de training om signalen te herkennen van burgers en ondernemers die in de knel zitten, niet voldoende leidt tot het herkennen en erkennen van problematiek, waardoor ook deze vorm van doorverwijzing niet of nauwelijks effect heeft. Om dit te ondervangen is het wenselijk

[8] In het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving is een lijst opgenomen met allerlei beleidsinstrumenten

[9] De directie Particulieren behandelt de aangiften van binnenlandse belastingplichtigen en buitenlandse belastingplichtigen met Nederlands inkomen. Het Stella-proces is ingericht voor beide groepen.

om zowel de communicatie-campagne te pilotten, evenals de training.

2.4 Doeltreffendheid: licht toe op welke wijze de inzet van deze beleidsinstrumenten (vraag 2.1) leidt tot de doelen/resultaten die geformuleerd zijn bij 1.3 en 1.4?[10]
Baseer je bijvoorbeeld op wetenschappelijke literatuur, beleidsdoorlichtingen en -evaluaties of experts, etc. Geef aan in hoeverre de gekozen instrumenten er in zullen slagen de geformuleerde doelen/resultaten te bereiken. Benoem daarbij ook eventuele externe factoren die kunnen bijdragen aan het wel of niet bereiken van de doelen/resultaten. Sta ook stil bij eventuele (positieve of negatieve) neveneffecten van het gekozen instrumentarium.

Toelichting:

De uitvoering van deze maatregelen vindt plaats door het inzetten van extra personele capaciteit. Daarbij wordt het begrip menselijke maat geoperationaliseerd middels het warme contact dat plaats vindt bij uitnodiging van burgers om extra hulp te krijgen, bij de tijd, aandacht en de één-op-één-behandeling die vervolgens plaats vindt en het oplossingsgerichte karakter van het hele proces.

2.5 Doelmatig[11] bereiken van de doelen/resultaten: licht toe waarom de gekozen beleidsinstrumenten (vraag 2.1) het meest efficiënt zijn voor het behalen van de doelen/resultaten (vraag 1.3 en 1.4).

Toelichting:

Stella en Stella-light zijn arbeidsintensieve processen. De doeltreffendheid richt zich primair op meer hulpvaardigheid, tijd, aandacht en maatwerk in de behandeling van individuele casussen van burgers. De doelmatigheid komt daarbij niet voort uit deze arbeidsintensieve manier van het behandelen van casuïstiek, maar uit het feit dat door het vroegtijdig signaleren van problemen en daar op inspelen latere problemen in de uitvoering (met soms hoge uitvoeringskosten in bezwaar, klachten, (dwang)invordering etc.) voorkomen kunnen worden.

Voor de burger zelf is het kunnen terugvallen op het vangnet dat Stella en Stella-light bieden ook in zekere zin doelmatig, omdat hiermee een hoop leed, het gevoel van machteloosheid door van kastje naar de muur gestuurd te worden, voorkomen kan worden.

2.6 Doelmatig uitvoeren: licht toe waarom de gekozen uitvoering (vraag 2.3) het meest efficiënt is.

Toelichting:

Doordat de Stella-teams en Stella-light-teams in de verschillende directies gepositioneerd zijn, zitten de behandelaren dicht op het betreffende proces. Dat zorgt ervoor dat de relevante kennis van dat proces aanwezig is, evenals het netwerk waar men gebruik van moet maken in het zoeken naar oplossingen. De executiekracht in de uitvoering is daardoor groter dan wanneer het proces volledig gecentraliseerd ingericht zou zijn.

[10] Er zijn allerlei hulpmiddelen voorhanden die het onderbouwen van doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen ondersteunen. Een aantal voorbeelden:
- De handleiding publieke businesscase;
- Algemene leidraad voor MKBA's;
- Het CPB heeft de 'kansrijk' reeks uitgebracht, met allerlei *evidence based* beleidsinzichten. (bijvoorbeeld over arbeidsmarktbeleid; onderwijsbeleid of woonbeleid).

[11] Doelmatigheid wordt op twee 'niveaus' gedefinieerd in dit format. 1) (vraag 2.5) de efficiëntie in het halen van de geformuleerde doelstellingen. 2) (vraag 2.6) de efficiëntie waarmee de uitvoering is georganiseerd.

Doordat het proces wel centraal gecoördineerd wordt (voor de Belastingdienst vanuit de directie Particulieren en daar waar het specifiek Toeslagen betreft vanuit de dienst Toeslagen) vindt de uitvoering overal op een eenduidige wijze plaats. Er is daarbij sprake van doorlopende afstemming tussen de verschillende directies.

3. Evaluatie

3.1 Met welke concrete informatie wordt bepaald of de geformuleerde doelen/resultaten bereikt zijn?

Bij voorkeur worden hiervoor indicatoren gebruikt, maar er kan ook gebruik worden gemaakt van andere cijfers, statistieken of kerncijfers. Als kwantitatieve (meetbare/concrete) gegevens niet mogelijk zijn, kies dan voor kwalitatieve informatie op basis waarvan je doelbereik kunt vaststellen.

Goede indicatoren voldoen aan een aantal criteria:
- *De indicator meet wat deze moet meten (valide)*
- *De indicator is feitelijk (objectief)*
- *De indicator is op tijd beschikbaar*
- *De indicator kan keer op keer verzameld worden*
- *De indicator is transparant (duidelijk hoe deze tot stand is gekomen)*

Toelichting:

Ten behoeve van het kunnen vaststellen of de gewenste resultaten daadwerkelijk gerealiseerd worden, wordt de volgende aanpak van evaluatie/meting voorgesteld:

1. Het vergroten van het vertrouwen in de Belastingdienst als gevolg van deze aanpak, zichtbaar in de resultaten van de Fiscale Monitor per 2024 ten opzichte van de jaren daarvoor, alsmede het afnemen van het aantal brieven (met verzoeken om hulp) die via de politiek en het ministerie binnen komen bij de Belastingdienst en de dienst Toeslagen per 2024 als gevolg van de toenemende kennis en vindbaarheid van het vangnet 'Stella' en 'Stella-light' ten opzichte van het jaar 2020.
--> Om dit resultaat te meten wordt vanaf 2022 in de Fiscale Monitor een vraagstelling opgenomen, die herleidbaar is tot het Stella- en Stella-light-proces om zo de mate van vertrouwen, gelieerd aan deze aanpakt te meten. De resultaten worden vanaf 2024 afgezet tegen de scores uit eerdere jaren m.b.t. betrouwbaarheid.
--> Het aantal brieven dat binnenkort bij de Belastingdienst en dienst Toeslagen vanuit de politiek en het ministerie wordt vanaf 2022 per maand bijgehouden. Het aantal brieven vanaf het jaar 2024 wordt jaarlijks afgezet tegen de aantallen brieven van eerdere jaren om de gewenste afname vast te stellen.

2. Het behandelen van een toenemend aantal Stella-light casussen over de jaren 2022, 2023 en verder (zonder limitering).
--> Per jaar wordt geregistreerd hoeveel Stella-light-casussen er per maand (en zodoende ook per jaar) binnen komen en afgehandeld worden. Gewenst is daarin een duidelijke groei te zien als gevolg van de toegenomen bekendheid over de jaren heen.

3. Het in 2022 en 2023 kunnen behandelen van 25% meer Stella-casussen als gevolg van meer bekendheid met dit vangnet, waarna vanaf 2024 een significante daling ten opzichte van het gemiddelde aantal casussen over de (ijk)jaren 2018, 2019 en 2020 te zien is.
--> Per jaar wordt geregistreerd hoeveel Stella-casussen er per maand (en zodoende ook per jaar)

binnen komen en afgehandeld worden. In die aantallen is het gewenst eerst een duidelijke groei te zien als gevolg van de toegenomen bekendheid, waarna daarna een daling wordt verwacht in relatie tot eerdere jaren, omdat als gevolg van de vroegsignalering van Stella-light de daadwerkelijk geëscaleerde casuïstiek minder vaak voor komt (deze is dan namelijk al 'ondervangen' in het Stella-light-proces).

4. Het na 2024 zien afnemen van het aantal (repeterende) klachten, doordat het systeem van leersignalen zorgt voor snellere feedbackloops (en gerichte verbeteracties) in de organisatie.
--> Vanaf 2021 worden in toenemende mate de leersignalen uit klachten (en het aantal keer dat over een bepaald signaal geklaagd wordt) vastgelegd. Het aantal klachten per signaal zou na 2024 moeten afnemen, omdat dan het systeem van leercirkels zodanig in werking is getreden dat nieuwe signalen snel opgepakt en geïmplementeerd worden.

3.2 Op welke manier wordt onderzocht/geëvalueerd of de ingezette instrumenten hebben geleid tot het bereiken van de doelen (doeltreffendheid) en of dat efficiënte wijze is gebeurd (doelmatigheid)?
Licht toe hoe de evaluatie/onderzoeksopzet eruit komt te zien. Denk daarbij aan:
- *Wanneer wordt er gemeten (nulmeting, tussentijds en/of eindmeting)?*
- *Hoe wordt er gemeten? (welke evaluatie-/onderzoeksmethode(n) worden gebruikt?)*

In hoeverre is het mogelijk om iets te zeggen over causaliteit (inzet van instrument x leidt tot uitkomst y)? Hou daarbij ook rekening met andere instrumenten of externe factoren die invloed kunnen hebben op het resultaat.

Toelichting:

De causaliteit m.b.t. de hoofddoelen van dit bestedingsplan is niet eenvoudig aan te tonen. Wel is het mogelijk om naast de in 3.1 genoemde onderzoekstechnieken een klanttevredenheidsonderzoek uit te voeren onder burgers die geholpen zijn middels Stella en Stella-light.
In de vraagstelling van dat onderzoek kunnen vergelijkende situaties geschetst worden waarbij de burger moet aangeven hoe hij het Stella-proces en/of Stella-light-proces waardeert ten opzichte van andere dienstverleningskanalen in het heden en verleden en hoe hij dat relateert tot zijn verwachtingen over de dienstverlening van de Belastingdienst en dienst Toeslagen in het algemeen. Op die manier kan een beeld geschetst worden van de doeltreffendheid van het eerste hoofddoel.

3.3 Hoe wordt de evaluatie formeel geregeld?
- Wie is er verantwoordelijk voor de evaluatie binnen het departement?
- Hoe verhoudt de evaluatie van dit plan zich tot de evaluatieplanning en de cyclus van beleidsdoorlichtingen?
- Wordt er tussentijds gerapporteerd? En zo ja, hoe en aan wie?
- Is er ruimte voor herijking van het plan? Zo ja, op welke momenten?

Toelichting:

De voortgang van de realisatie van het Bestedingsplan Stella (en daarmee de mate waarin de doelstellingen gerealiseerd worden) wordt in de volgende rapportages verantwoord:
1. Voortgangsrapportages (VGR) (drie keer per jaar) aan Tweede en Eerste Kamer, verantwoording Jaarplan Belastingdienst.
2. Maandrapportage (DGR) van de directeuren aan de DGBD, verantwoording Jaarcontract.
3. Viermaands rapportage (VMR) van de directeuren aan de DGBD, verantwoording Jaarcontract.
4. Viermaands rapportage (4MR) van de DGBD aan de SG, verantwoording Jaarcontract.

Bijlage

Deze bijlage betreft een denkbeeldig voorbeeld over de aanpak van overgewicht bij scholieren. Het voorbeeld is ontleend aan het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK).

Probleem, doel en resultaat
De overheid ziet een toename in overgewicht onder scholieren en constateert dat dit nadelige gevolgen heeft, zoals gezondheidsproblemen en ziekteverzuim. Daarom wil de overheid dat het aantal scholieren met overgewicht vermindert. De overheid stelt tot doel het aantal scholieren met overgewicht binnen 5 jaar met 20% terug te brengen. Hiervoor wordt vanuit de rijksoverheid € 5.000.000 ter beschikking gesteld.

Beleidsvoorstel en beleidsinstrument
Uit onderzoek blijkt dat frisdrankconsumptie tijdens schooltijd de belangrijkste oorzaak van overgewicht bij scholieren is. Fastfoodconsumptie en het gebrek aan lichamelijke beweging dragen in mindere mate bij aan het overgewicht bij scholieren. Gelet hierop besluit de overheid zich te richten op de frisdrankconsumptie, en niet op de fastfoodconsumptie en lichamelijke beweging.
Vervolgens overweegt de overheid verschillende beleidsinstrumenten om de frisdrankconsumptie tijdens schooltijd te verminderen. De overheid kiest uiteindelijk vanwege de verwachte effectiviteit en efficiëntie voor het plan om op elke Nederlandse middelbare school het drinken van water in plaats van (suikerhoudende) frisdranken te stimuleren door op de scholen de frisdranken in de automaten te vervangen door water.

Verwachte doeltreffendheid van het beleidsinstrument
Door alleen water aan te bieden op scholen wordt verwacht dat de consumptie van frisdranken op middelbare scholen zal afnemen. Doordat het voor scholieren meer moeite zal kosten om tijdens schooltijd aan frisdrank te komen, is de verwachting dat 80% van de scholieren zal kiezen voor het drinken van water in plaats van frisdrank. De verminderde frisdrankconsumptie zal naar verwachting leiden tot een afname van 20% overgewicht bij scholieren.

Verwachte doelmatigheid van het beleidsinstrument
Doelmatig bereiken van de doelen/resultaten
Het vervangen van frisdrank door water is naar verwachting de meest goedkope manier om jongeren te stimuleren minder frisdrank te drinken tijdens schooltijd en daarmee overgewicht terug te dringen.
De kosten (€ 5.000.000) die gepaard gaan met dit voorstel zijn lager dan de kosten die gemaakt zouden worden als gekozen was voor een andere interventie om dezelfde doelstelling te realiseren, zoals het vervangen van fastfood door gezonde maaltijden in de kantines van middelbare scholen (naar schatting € 8.000.000), het handhaven van het verbod op de verkoop van frisdranken op scholen (naar schatting €7.000.000) of het stimuleren van lichamelijke beweging op scholen (naar schatting €10.000.000).

Doelmatig uitvoeren
Op het niveau van de uitvoering (de te leveren prestaties) is gekozen voor de meest goedkope manier om dit voorstel uit te voeren, door scholen zelf in te schakelen bij het vervangen van water door frisdrank, in plaats van dit door een uitvoeringsorganisatie van het Rijk te laten doen.

Monitoring en evaluatie van het beleidsinstrument
Effectiviteit van het beleidsinstrument
Om na te gaan of het vervangen van frisdrank door water in automaten op scholen daadwerkelijk leidt tot minder frisdrankconsumptie onder schooltijd wordt eerst een pilot opgezet, waarbij alleen bij een beperkte groep scholen frisdrank wordt vervangen door water. Hiermee kan op kleine schaal worden nagegaan of scholieren ook daadwerkelijk overgaan op water.

Daarnaast wordt een monitor gestart onder scholieren om het percentage overgewicht bij jongeren te meten. Op die manier kan gevolgd worden of het aantal scholieren met overgewicht afneemt en of er na 5 jaar inderdaad 20% minder overgewicht onder scholieren wordt gerealiseerd. Tussentijds kan er indien nodig worden bijgestuurd.

Efficiëntie van het beleidsinstrument
Om de efficiëntie te bepalen wordt enerzijds onderzocht hoe groot de kosten en baten zijn geweest van het ingevoerde beleidsplan. Daarnaast wordt een verkennend onderzoek gestart naar de verwachte kosten en baten van alternatieve beleidsinstrumenten om overgewicht bij scholieren tegen te gaan. Op basis van de uitkomsten van beide onderzoeken zal na 5 jaar een oordeel worden gevormd over de gerealiseerde efficiëntie van het beleidsplan.