

Leeraspecten Project Toeslagen

Leo Klinkers,
Klinkers Public Policy Consultants

18 september 2006

Inleiding

Na de inwerkingtreding van het zorg- en huurtoeslagsysteem per 1 januari 2006 heeft het MT/CPP zich gebogen over de vraag:

‘Wat kan CPP leren van het Project Toeslagen voor de opzet, ontwikkeling en implementatie van vergelijkbare toekomstige projecten?’

Het antwoord op die vraag is gebaseerd op drie bronnen: lectuur over het Project Toeslagen, gesprekken met zes personen, en mijn persoonlijke inzichten en ervaringen bij (de leeraspecten van) dit soort projecten.

Het traject vóór aanvaarding van de opdracht

Achteraf gezien hebben twee aspecten in het voortraject een efficiënte en effectieve uitvoering van het Project Toeslagen gehinderd. In de eerste plaats is er onvoldoende aandacht geweest voor het feit dat de Belastingdienst voor een zogeheten paradigmawisseling kwam te staan: van heffen naar uitkeren. In de tweede plaats had een meer diepgaande risico- en haalbaarheidsanalyse moeten plaatsvinden vóórdat de politieke besluitvorming (Hoofdlijnenakkoord) en opdrachtverlening afgerond waren.

Paradigmawisseling

Omdat een heffingskorting niet het geschikte instrument kon zijn voor het nieuwe politieke doel (mitigering van negatieve aspecten van het zorgstelsel), werd de idee van een subsidie-, c.q. toeslagstelsel geboren, uit te voeren door een aan de belastingdienst gelieerde organisatie. Men wist dat het Project Toeslagen een stelselwijziging, een paradigmawisseling inhield, maar men kwam er te laat achter dat het oplossen van tekortkomingen uit het ene (fiscale) stelsel via een ander (subsidie)stelsel, ook een fundamenteel andere manier van denken en handelen vereiste. De vernieuwingen zijn doorgevoerd op basis van het conceptuele kader van de bestaande cultuur, structuur en bevelslijnen van de Belastingdienst: meer van hetzelfde, een kopiëren van de kenmerken van het bestaande op het nieuwe systeem. Dat leverde ‘conserverende dynamiek’.

Hoofdlijnenakkoord

Het Hoofdlijnenakkoord 2003 is de grondslag van het Project Toeslagen. Eigen aan een Hoofdlijnenakkoord is het gegeven dat er weinig tijd is om tijdens dát politieke wordingsproces de organisatorische, juridische en financiële consequenties ten gronde door te rekenen. Uiteraard vond deze besluitvorming niet plaats zonder consultatie van het betrokken ambtelijk gezag. Maar de Belastingdienst heeft zich tijdens de wording van dat akkoord gevoegd naar de dan gestelde vragen omtrent haalbaarheid van politieke wensen. Een beraad dat in de context van die omstandigheden noodzakelijkerwijs een oppervlakkiger karakter heeft gehad dan een diepgaande analyse – op dat moment – van de mogelijke consequenties.

Leereffecten

Wat de paradigmawisseling betreft kan hiervan worden geleerd dat men nauwkeuriger moet kijken naar de kenmerkende aspecten van de politieke ‘geboortakte’ van een project. Eenduidige politieke besluitvorming genereert andere uitwerkingseffecten dan besluitvorming die een compromissoir of dilemmatisch karakter heeft. Een nauwkeurige analyse van de politieke herkomst van een project lijkt daarom verstandig. Vroegtijdige (h)erkenning van die specifieke aard kan verkeerde inschattingen voor het daarna te volgen traject voorkómen en

de feiten en argumenten geven om daadwerkelijke vernieuwingen aan te brengen in de manier waarop men gewend is te werken.

Voorts moet men ernaar streven om afgeronde risico- en haalbaarheidsanalyses uit te voeren vóórdat politieke besluitvorming een feit is. Dat type denkwerk zou nog meer dan nu al het geval is moeten opschuiven naar een stadium dat voorafgaat aan finale besluitvorming, en fundamenteeler van aard moeten zijn. Geen politieke go-beslissing voordat men zich ervan heeft vergewist onder welke randvoorwaarden opdrachten realiseerbaar zijn. Hoewel uit de verschuiving van de datum van de invoering van de defiscalisering kinderkorting naar 2008 blijkt dat de Belastingdienst wel degelijk aan de politiek voorhoudt dat soms iets niet realiseerbaar is binnen de door de politiek gewenste tijd, is dit gebied is nu nog te diffuus. Ondanks sterke inzet van het COPAFIJTH-BI beginsel is per saldo het Project Toeslagen gebaseerd op een mengsel van: ‘De politiek wil dit; wij zijn loyale uitvoerders; we staan bekend als een organisatie die miljoenen burgers geautomatiseerd kan bedienen; er zitten wel wat risico’s aan, maar het is toch ook wel een leuke uitdaging; dit kunnen we niet laten lopen; we willen het, dus we kunnen het, dus we doen het.’ Anders gezegd, enig voluntarisme, ambitie en powerplay, gevoed door arrogantie (een eigenschap die de buitenwacht de Belastingdienst graag toeschrijft) heeft mede aan de voet van dit proces gelegen.

Het traject van de opdrachtverlening

Ook in de context van de opdrachtverlening hebben twee factoren de effectiviteit en efficiency van de uitvoering belemmerd: het verlies van kracht van opdrachtverlening in een keten, en het door elkaar lopen van rollen en verantwoordelijkheden.

Opdrachtverlening in een keten

De keten van opdrachtverlening bestond uit de schakels: van politiek aan DG, van DG aan CPP, van CPP aan CICT. Bij de overgang van schakel naar schakel hebben onduidelijkheden geleid tot energieverlies en daarmee tot erosie van de beoogde kwaliteit. Een gevolg van dat schakelen van niveau naar niveau is bijvoorbeeld dat er onvoldoende aandacht is geweest voor de noodzaak dat het management steeds moet willen blijven weten waar het naar toe wil, wat er uiteindelijk bereikt moet worden. Omdat die wetenschap verflauwde bij elke schakelovergang wist op een bepaald moment de oorspronkelijke opdrachtverlener niet (meer) wat de opdrachtnemer in de laatste schakel precies ging doen en maken, en wat hij daarmee wilde of zou bereiken. Tussen de oorspronkelijke abstracte doelstelling en de uiteindelijke praktische resultaten op de werkvloer kon (en is) daardoor discrepantie ontstaan.

Het door elkaar lopen van rollen en verantwoordelijkheden

Op CPP-niveau werden drie rollen gemengd. CPP was a) opdrachtnemer van DG/Bel, was b) opdrachtgever van CICT en was c) tegelijk ook uitvoerder van het procesontwerp ten behoeve van CICT. Die vermenging heeft niet goed gewerkt. Als CICT zich niet kon vinden in de ontwerpspecificaties die CPP in zijn rol als uitvoerder aanreikte, had CPP de neiging om met de pet van opdrachtgever bij het CICT iets op te leggen wat daar niet goed viel. Daarnaast liepen de verantwoordelijkheden van het lijn- en projectmanagement door elkaar. De projectmanager had niet het mandaat om zaken die tot zijn verantwoordelijkheid behoorden zelfstandig en integraal af te doen. Onder omstandigheden diende hij zich te verstaan met het MT/CPP en/of dat van CICT. Hij kwam daardoor niet zelden in een spanningsveld van tegengestelde belangen terecht, met alle nadelen van dien: misverstanden, verschillen van inzicht, vertragingen.

Leereffecten

Er moet meer investering plaatsvinden in een grotere helderheid van de te verlenen opdrachten, opdat het verlies van kwaliteit van helderheid bij opdrachtverlening van schakel op schakel zo gering mogelijk is. Voorts dient bij zulke grootschalige en gecompliceerde projecten met een hoog politiek afbreukrisico elke schakel in de keten van opdrachtverleningen één integrale leider te hebben, zonder dubbele petten. In casu drie integrale managers: één op het niveau van DG/Bel, één op dat van CPP en één op dat van CICT. Deze drie personen moeten volledig mandaat hebben om alles wat op hun niveau speelt af te doen, inclusief top down mandaat. Dus zonder de noodzaak om bij voorkomende gevallen eerst een groen licht te moeten halen bij een stuurgroep, of bij hun eigen MT of bij het MT op een ander niveau.

Voorts is bezinning nodig op de werving en selectie van integrale managers voor dergelijke projecten, personen die scherp kunnen articuleren wat zij nodig hebben om resultaten te realiseren en de opdracht niet aanvaarden als ze niet de zekerheid hebben dat hen wordt gegeven wat zij zeggen nodig te hebben. Dat geldt ook in de relatie politiek (als opdrachtgever) en DG/Bel (als opdrachtnemer).

Kortom, er moet meer geïnvesteerd worden in duidelijkheid en zuiverheid van opdrachtverlening.

Het traject met de omgeving

Ook dit traject kent een tweetal tekortkomingen. Het activeren van de maatschappelijke omgeving had beter gekund. Evenals de omgang met partners in de rijksdienst.

Activeren maatschappelijke omgeving

Om de burgers tijdig mee te krijgen in kennis van, begrip voor en medewerking aan het systeem van toeslagen is veel aandacht besteed aan actoren bij andere overheden en maatschappelijke organisaties. Die moesten voor een deel de informatieve en communicatieve functie mede dragen. De Belastingdienst is niet gewend om op zo'n grote schaal actoren uit onze relevante omgeving zodanig te benaderen en te bewerken dat zij in staat en bereid zijn een deel van die zendingstaak op hun schouders te nemen. Ook hier speelt een – onbedoelde maar niettemin door anderen als zodanig gepercipieerde – arrogante uitstraling een ongunstige rol.

Samenwerking met VROM

In de rijksdienst moest snel een goed samenwerkingsverband met VROM worden opgezet. Dat is niet in alle opzichten goed gegaan. De populatie die onder het huurtoeslagsysteem valt is bij de Belastingdienst niet bekend. Bovendien sloeg men onvoldoende acht op signalen van VROM dat het uitkeren van een toeslag iets anders is dan het innen van een belasting.

Leereffecten

Bij de opzet van een dergelijk project moeten betere omgevingsanalyses worden gemaakt. Gevoegd bij meer investeren om de relevante omgeving vakkundig bij grootschalige projecten te betrekken. Dat geldt niet alleen de collega's in de rijksdienst, maar ook betrokken andere overheden en maatschappelijke organisaties. Er is weliswaar in de context van het Project Toeslagen veel aandacht besteed aan het activeren van de omgevingsactoren van dit project, maar de ervaringen hebben geleerd dat dit in het vervolg nog meer tijd en aandacht vraagt.

Het traject van de automatisering

Ook hier hebben twee factoren de uitvoerbaarheid parten gespeeld: de systeemkeuze en de wildgroei van systemen en informatiestromen.

Systeemkeuze

De Belastingdienst neemt zich regelmatig voor om niet steeds zelf systemen te bouwen, maar kant en klare pakketten te kopen. In de praktijk komt daar weinig van terecht. Ook nu weer is voor het Project Toeslagen gekozen voor de bouw van een eigen systeem. Tijdsdruk was daarvoor het belangrijkste argument. Achteraf gezien was het geen goede beslissing. Door allerlei omstandigheden is deze technische factor de aanleiding geweest voor veel problemen.

Wildgroei van systemen en informatiestromen

De Belastingdienst opereert op basis van wetten. Die dicteren hun eigen processen. Maar niet zelden lijken die sterk op elkaar. Voor de Belastingdienst is de wens of noodzaak tot het aanhouden van die onderscheidingen duidelijk. Voor de burger is dat allemaal irrelevant. Naast die nadruk op verschillende processen is de grote hoeveelheid verschillende personen in de organisatie, die allemaal zelf hun eigen koers kunnen uitzetten een deel van de oorzaak. CPP en CICT hebben enkele tientallen regie- en businessarchitecten. Zonder duidelijke aansturing van bovenaf belemmert een daaruit voortvloeiende bureaupolitiek teveel het zicht op de manier waarop burgers bediend moeten worden. Nog een andere factor is het gegeven dat de informatiestromen niet op elkaar zijn afgestemd of in dezelfde beddingen lopen. Zo hanteerden CPP en CICT elk hun eigen maandrapportage over het grote strategische project. Daardoor ontstonden verschillende informatiestromen met gebrek aan afstemming. Het blijkt erg lastig om dit gezamenlijk te doen.

Leereffecten

Men moet die repeterende terugval op het vlak van de instrumentele wensen structureel doorbreken. Alle huidige werkwijzen zijn intern-gedreven. De wetten, de processen, de organisatorische structuren, de cultuur, de manier van aanpakken, de medewerkers, vormen voor de Belastingdienst de maat der dingen. Denken en werken van buiten naar binnen is nog maar weinig doorgedrongen. Wat goed is voor de burger vormt zelden het eerste en belangrijkste bestanddeel van het ageren. Een adequate keus van het instrumentarium waarmee die burger op tijd en op maat kan worden bediend, wordt beoordeeld vanuit het eigen referentiekader en niet vanuit dat van de burger. Dat is niet veel langer vol te houden. Daarom moet de Belastingdienst voor toekomstige projecten met een grote geautomatiseerde component structureel de markt onderzoeken op de aanwezigheid van reeds beschikbare hard- en software. Tot dat doel zou er een permanente scan van de markt moeten plaatsvinden zodat we binnen enkele uren – in de fase van risico- en haalbaarheidanalyses – weten wat, waar te koop is tegen welke prijs/kwaliteit verhouding.

Dat maakt het tevens noodzakelijk dat het management precies weet wat het wil bereiken en wie of wat daarvoor nodig is. Dat veronderstelt ook kennis bij het management van de inhoud. Voorts vereist het standaardisering, moduleren en uniformeren van processen die (nagenoeg) aan elkaar gelijk zijn, en harmonisatie van de informatiestromen. Deze combinatie van zaken moet het mogelijk maken de doorlooptijden van proces- en systeemontwikkeling drastisch te bekorten. Bovendien kan men dan wachten met het maken van feitelijke ontwikkelings- en ontwerpkeuzen tot het moment waarop politieke besluitvorming en wetgeving meer vaststaan. Robuustheid op het vlak van ontwikkelings- en ontwerpkeuzen creëert meer voorspellend vermogen over de afloop van het proces en voorkomt verkeerde keuzen.

Het traject van de ramingen

In januari 2004 werden de investeringskosten voor de opzet van dit toeslagstelsel geraamd op 290.260.000 miljoen (periode 2003 t/m 2007). Een jaar later kwam een raming van 67.500 miljoen (periode 2004 t/m 2007). Dit ramingsverschil roept de vraag op: 'Hoe kan dat?' Daar komt bij dat als een verantwoordelijk manager vandaag zou vragen "Mag ik in een paar uur weten wat we werkelijk vanaf 2003 t/m augustus 2006 hebben uitgegeven om dit stelsel op te zetten?" dan is het antwoord vele dagen onderweg, nog los van de vraag of de cijfers die dan op tafel komen betrouwbaar zijn. Dat mag niet.

Leereffecten

Er moet een goed investeringsmodel komen voor dergelijke projecten. Zo'n model moet de verantwoordelijke managers met één druk op de knop vertellen wat er inmiddels is uitgegeven, in welke mate dat correspondeert met de ramingen en in welke verhouding die kosten staan ten opzichte van de uitgekeerde bedragen aan de samenleving.

Het traject van omgaan met de werkvloer

Evaluaties vinden altijd op vrij hoog niveau in de organisatie plaats, op het niveau van de besluitnemers. Men peilt niet systematisch hoe projecten en processen worden ervaren door de medewerkers onderin de organisatie. Individuele contacten leveren weliswaar informatie daarover op, maar men legt zich niet toe op een stelselmatig aftasten van de gevoelens van professionals op de werkvloer. Daardoor mist men vitale wijsheid voor de opzet van toekomstige projecten.

Ook worden er geen probleem- en oorzaakanalyses ontworpen die een helder beeld geven welke oorzakelijke complexen ten grondslag liggen aan problemen die tijdens een proces zijn ontstaan.

Leereffecten

Ga na, op het niveau van de medewerkers van het kantoor toeslagen en andere regiokantoren evalueren, hoe men het Project Toeslagen heeft ervaren. En koppel dat voortaan met het ontwerpen van probleem- en oorzaakanalyses. Zonder inzicht in de ervaringen van de werkvloer, en zonder een gedeelde perceptie van de problematiek en haar oorzakelijke achtergronden, is er onvoldoende materiaal in handen om te leren voor toekomstige projecten.

Het traject van omgaan met incidenten

Het Project Toeslagen is onder grote tijdsdruk en directe politieke belangstelling opgezet. Gecompliceerd en niet zonder risico's. Daarin kan zich altijd wel een incident voordoen, als gevolg waarvan de samenleving in beroering komt, de pers zich erop stort en de Tweede Kamer om uitleg vraagt. Van te voren goed afspreken wie, op welk moment, in welke context leiding geeft aan de informatie en communicatie bij incidenten is van groot belang. Dat is in casu ook gebeurd. Het Kernteam Toeslagen heeft zich meerdere malen beraden op de vraag hoe te handelen als dit of dat gebeurt. Bijvoorbeeld over het ontstaan van grote voorraden en achterstanden. In die context is gesproken over vragen als: 'Welke effecten heeft dat op de toeslaggerechtigden en hoe gaan we om met de communicatie daarover?' Ook in de richting van de Tweede Kamer. Dit lijkt op gestructureerd incidentmanagement, maar het heeft nog niet het niveau van de Incidentenstrategie die het ministerie van Justitie sinds maart 2006 heeft opgesteld. Een strategie met een draaiboek dat helder uiteenzet hoe te handelen als in gevoelige dossiers incidenten ontstaan.

Leereffecten

Neem kennis van de Incidentenstrategie van Justitie en overleg of de Belastingdienst niet ook een dergelijk gestructureerd draaiboek zou moeten ontwikkelen.

Algemene conclusie

De Belastingdienst is nog geen organisatie met een betekenisvol adaptief en flexibel vermogen. Het belangrijkste probleem is dat men dit allemaal met enige regelmaat uitspreekt, maar collectief niet in staat is om zich daadwerkelijk aan de eisen van nieuwe werkwijzen aan te passen.

Om die reden is de vraagstelling (*‘Wat kan CPP leren van het Project Toeslagen voor de opzet, ontwikkeling en implementatie van vergelijkbare toekomstige projecten?’*) maar beperkt relevant. Op grond van de informatie die mij ter beschikking staat zegt de problematiek van het Project Toeslagen meer over de cultuur, structuur en werkwijze van de Belastingdienst dan over CPP. Er valt weliswaar op CPP-niveau winst te behalen door een betere betrokkenheid van de externe omgeving en van de uitvoerders op de werkvloer te organiseren, maar daarmee voorkomt men bij toekomstige projecten van deze soort niet de problemen die zich nu bij het Project Toeslagen hebben vertoond.

Gelet op het fundamentele karakter daarvan adviseer ik dat het MT/CPP een en ander eerst bespreekt op het niveau van de DG, en tot een gedeelde perceptie komt van deze problematiek, voordat het Breed Bestuur van CPP wordt geïnformeerd.

mr. dr. L.E.M. Klinkers
directeur Klinkers Public Policy Consultants
Den Haag,
18 september 2006