



Toeslagen
Belastingdienst

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

TER BESLISSING

Aan

De Directeur-Generaal van de Belastingdienst

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

Van
De Hoofddirecteur FJZ
De Directeur UHB

Datum Volgens document
eigenschappen laatst
gewijzigd op 13 feb 2019

Bijlage
Plan van aanpak versterking
kwaliteitsborging bij B/T

memo

Opdracht Versterking kwaliteitsborging bij de
Belastingdienst/Toeslagen

Inleiding

In de brief van 11 oktober heeft de Staatssecretaris van Financiën het verbeteren van de vaktechnische inbedding van Toeslagen in de Belastingdienst aangekondigd. Voor de uitwerking hiervan is door inbreng vanuit de Concerndirectie FJZ en de Concerndirectie UHB een Plan van aanpak Versterking kwaliteitsborging bij Toeslagen opgesteld, waarbij Toeslagen is meegenomen.¹ Het Plan van aanpak, zoals goedgekeurd door de Hoofddirecteur FJZ en de Directeur UHB, is bijgevoegd en maakt onderdeel uit van dit memo.

Kernpunt

U wordt verzocht, onder aanwijzing van de hoofddirecteur FJZ als gedelegeerd opdrachtgever, de algemeen directeur Toeslagen opdracht te geven, in afstemming met de directeur CD Vaktechniek de aanbevelingen uit het Plan van aanpak – Versterking kwaliteitsborging bij Toeslagen uit te werken en daar invulling aan te geven, voor zover deze zien op Toeslagen.

Toelichting

De beoogde versterking van de kwaliteitsborging richt zich conform het Plan van aanpak op drie niveaus:

1. Verankering van vroegtijdige vaktechnische kwaliteitsborging in de (primaire) processen.
2. Betere inbedding van de vaktechnische rol in de besluitvorming van Toeslagen, onder meer door een voortdurende inbreng van vaktechniek in besluitvorming over handhavingsacties, managementbeslissingen en binnen project-organisaties.
3. Versterking van de positie van Toeslagen in de relevante omgeving van Toeslagen, onder meer door het verbeteren van de verbinding met CD Vaktechniek en de HD FJZ.

In het Plan van aanpak wordt Toeslagen geadviseerd het instellen en duidelijk maken van de vaktechnische structuur de hoogste prioriteit te geven. De Staatssecretaris van Financiën heeft toegezegd om in de Halfjaarsrapportage van

¹ Plan van aanpak Versterking kwaliteitsborging bij de Belastingdienst/Toeslagen, versie 16-11-2018

het voorjaar 2019 de Tweede Kamer te informeren over de voortgang van de versterking van de kwaliteitsborging bij Toeslagen.

Tijdpad/aanvullende afspraken

- De Hoofddirecteur FJZ zal in deze als gesprekspartner voor Toeslagen fungeren, met ondersteuning van de directeur CD Vaktechniek. Met de HD FJZ worden afspraken gemaakt over onder meer de implementatie van de actiepunten in het Plan van aanpak, de beoogde effecten en – waar mogelijk – methoden om deze te meten, de randvoorwaarden, en de wijze en frequentie van rapportage/plateauplanning op elementen. Toeslagen brengt daarbij telkens de risico's in beeld.
- Als eerste pakt Toeslagen het instellen en duidelijk maken van de vaktechnische structuur op. Toeslagen heeft eind februari 2019 concrete stappen gezet ten aanzien van de actiepunten die daarbij behoren en daarmee samenhangen.
- Kort na zijn aantreden maakt de nieuwe algemeen directeur Toeslagen procesafspraken over de te zetten stappen met de Hoofddirecteur FJZ.
- Gelet op de rol die hem in het Plan van aanpak toebedeeld wordt, geldt als randvoorwaarde het spoedig aantreden van een landelijk vaktechnisch coördinator Toeslagen (inmiddels gerealiseerd per 7 november jl).
- Uiterlijk eind maart 2019 maken de Hoofddirecteur FJZ en de (kwartiermaker/beoogd) algemeen directeur Toeslagen nadere afspraken over de implementatie van de andere actiepunten in het Plan van aanpak.

Plan van aanpak

Versterking kwaliteitsborging bij de Belastingdienst/Toeslagen

Versie 22-11-2018

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Doelstellingen versterking kwaliteitsborging
3. Versterking kwaliteitsborging in (primaire) processen
4. Inbedding vaktechnische rol in besluitvorming
5. Versterken positie Toeslagen in relevante omgeving

Bijlagen: 1. Prioriteiten
2. Kader vaktechnische structuur Toeslagen
3. Organogram huidige organisatie Toeslagen
4. Observaties

Versiebeheer:

versie	afstemming	Datum/
Start-versie 10-10-2018		Na input op 16-10-2018
Startversie met aanpassingen	Met Stuurgroep VTS 	Bespreking gepland op 30-10- 2018

Versie 31-10-2018	FJZ UHB	Bespreking gepland op 6 – 11-2018
Versie 14-11-2018	Na bespreking FJZ en UHB	Wijzigingen afstemmen met FJZ en UHB

1. Inleiding

De Staatssecretaris van Financiën heeft in zijn brief van 1 oktober 2018 richting de Tweede Kamer aangegeven de vaktechnische inbedding van Toeslagen in de Belastingdienst te willen verbeteren. Ook in de interne communicatie en werkprocessen binnen Toeslagen ziet hij mogelijkheden tot verbetering. In het O&F rapport van 20 september 2018 geeft Toeslagen ook zelf aan dat de vaktechnische infra- en verzorgingsstructuur binnen de directie vormgegeven dient te worden.

In dit verslag wordt een aantal aanbevelingen gedaan ter versterking van de kwaliteitsborging. Deze aanbevelingen vergen nadere uitwerking en aanpassing van de organisatie. Het is aan Toeslagen (Opdrachtnemer) om deze aanbevelingen in te vullen. De Hoofddirecteur FJZ (Gedelegeerd opdrachtgever) verstrekt Toeslagen daartoe opdracht.

2. Doelstelling versterking kwaliteitsborging

De versterking van de kwaliteitsborging wordt beoogd op drie verschillende niveaus. In de eerste plaats is het van belang dat vroegtijdig in de (primaire) processen vaktechnische kwaliteitsborging verankerd wordt. Hierbij gaat het niet alleen om materieel technische aspecten, maar ook het versterken van door burgers ervaren procedurele rechtvaardigheid en dienstverlening. Met het vroegtijdig verankeren van de vaktechnische kwaliteit in de (primaire) processen wordt mede onnodig herstel in latere fasen (bezwaar/beroep) voorkomen. De kwaliteit van beslissingen wordt verder verhoogd door professionele beslissruimte in de verschillende teams beter te benutten en uit te breiden. Mogelijkheden tot verbetering van communicatie met burgers wordt onderzocht en waar mogelijk uitgebreid. Waar nodig wordt het vierogen principe uitgebreid/verstevigd. Deze doelstelling wordt uitgewerkt in paragraaf 3.

Betere inbedding van de vaktechnische rol in de besluitvorming van Toeslagen is het tweede niveau waarop het plan van aanpak ziet. Beoogd wordt organisatorisch een voortdurende inbreng van vaktechniek te realiseren in besluitvorming over handhavingsacties en managementbeslissingen en binnen de project-organisaties. Dit vergt tevens een duidelijke bepaling en afbakening van de positie van de teams die voor de vaktechnische kwaliteit aan de lat staan. Deze aspecten worden uitgewerkt in paragraaf 4.

De ambities met betrekking de derde schil zien op het versterken van de positie van vaktechniek Toeslagen in de relevante omgeving van Toeslagen. Door een sterkere verbinding met vaktechniek Belastingdienst, Min Fin/FJZ en CD VT wordt multidisciplinaire input verkregen en interactie met de relevante omgeving versterkt. Een lavaco Toeslagen in de CD VT zou hierin een belangrijke

bijdrage kunnen leveren. Toeslagen versterkt zijn input (inhoudelijk en cijfermatig) richting UHB en FJZ met het oog op beantwoording van kamervragen en beleidsvorming. Deze ambitie wordt uitgewerkt in paragraaf 5.

De aanbevelingen zien vooral op het versterken van de vaktechnische kwaliteitsborging bij de Belastingdienst. Het realiseren van de beoogde aanbevelingen vergt echter een hoge mate van betrokkenheid en verantwoordelijkheid van het Management van Toeslagen.

3. Versterking kwaliteitsborging in de primaire processen

Aandachtspunten:

- Investeren in voorkant van het proces. Meer en beter communiceren met burgers, aandacht voor het motiveren van beslissingen. Mogelijkheden voor telefonisch contact behouden. Niet kiezen voor juridisering gezien populatie klanten.
- Investeren in procedurele rechtvaardigheid.
- Actuele kennis vaktechniek verspreiden en gemakkelijk beschikbaar maken.
- Juridische checks eerder in het proces.
- Meer afwegingen in teams, dus niet alleen via instructies. Ondersteuning door VTA's.
- Finger spitzengefuhl van VTA-rol ontwikkelen.
- Invoering procesdeskundigen bij Toeslagen en invoering van 2 verweerders per zitting tenzij (Besluit bestuursrecht toeslagen, 4-ogen-principe).
- Versterken transparantie en beeldvorming Toeslagen.

Organisatorische aspecten:

- Instellen VTA's in productieteams.
- Opleiding VTA's en verbreding/verdieping vaktechnische kennis medewerkers.
- Instructies nalopen op processuele rechtvaardigheid.
- Beslisruimte in instructies afstemmen met rol VTA (combineren met vierogen principe).
- Personele aspecten van invoering procesdeskundigen in kaart brengen en organiseren.
- Afstemming procesdeskundigen onderling en met vaco inregelen.
- Inzet procesdeskundigen op welk moment in het proces (ambitie zo vroeg mogelijk).
- Actieve openbaarmaking van het Handboek Toeslagen na herziening.

4. Inbedding vaktechnische rol in besluitvorming

Aandachtspunten:

- Het van meet af aan meenemen van vaktechnische aspecten in onder meer handhavingsplannen en projectorganisaties. Borging afstemming UHB met betrekking tot handhavingsplannen.
- Vaktechnische aspecten worden geborgd in managementbeslissingen, handhavingsprojecten e.d.
- Mogelijkheden onderzoeken voor meer professionele beslisruimte in combinatie met dienstverlening.

- Afbakening eigen ruimte Toeslagen: Beleid op formeelrechtelijke onderwerpen (Awir, Awb) wordt gemaakt door de Staatssecretaris van Financiën (niet door de Team VT van Toeslagen), rechtsvragen worden voorgelegd aan en beantwoord door de kennisgroep Formeel Recht.

Organisatorische aspecten:

- Vaktechnische (overleg/afstemming) structuur duidelijk maken door onder meer de rol en positie van de vaco en VTA's, van de afdeling VT en van andere afdelingen bijdragen aan de kwaliteitsborging zoals kwaliteitsregie en adviesregie vast te leggen en af te bakenen.
- Instellen vaktechnische escalatielijijn.
- Organiseren doorlopende afstemming binnen de vaktechnische structuur.
- Vaktechniek meer kaderstellend aan de voorkant van de processen en projecten (via vaco – lavaco afstemming vaktechnische kaderstelling met FJZ)
- Bekijken of de bemensing van vaktechniek voldoende is.

5. Versterken positie Toeslagen in relevante omgeving

Aandachtspunten:

- Versterken vaktechnische referentie voor Toeslagen.
- Benoemen van een landelijk vaktechnisch coördinator Toeslagen (Lavaco toeslagen). De lavaco Toeslagen heeft een leidende rol bij de versterking van de kwaliteitsborging bij Toeslagen en bij de uitvoering van de opdracht van de Hoofddirecteur FJZ aan Toeslagen.
- Maak de lavaco Toeslagen verantwoordelijk voor de afstemming van vaktechnische vraagstukken met de relevante omgeving van Toeslagen.
- Versterken verbinding met DGFZ, FJZ (incl. team Cassatie) en UHB.
- Versterken toeslagen kennis bij CD VT brieven en beleidsbesluiten.
- Betere ontsluiting multidisciplinaire kennis van toezicht, inning, formeel recht en conflict management in team vaktechniek CD VT.
- Versterken input (inhoudelijk en cijfermatig) voor beantwoording van kamervragen en beleid aan UHB en FJZ.

Organisatorische aspecten:

- Team Brieven en beleidsbesluiten van de CD VT ook bevoegd en verantwoordelijk maken voor het formeelrechtelijk beleid bij Toeslagen.
- Inbrengen/ontwikkelen kennis toeslagen bij DGBel/FJZ en UHB.
- Implementeer een ondersteunend bureau rondom het Management van Toeslagen vergelijkbaar aan het bureau SG en DG.
- Overweeg rol FJZ/team Cassatie bij instellen hoger beroep.

Bijlage 1: Prioriteiten

De organisatorische aspecten die hiervoor benoemd zijn, kunnen mede worden als een "to do" lijst beschouwd worden. Ons advies is om het instellen en duidelijk maken van de vaktechnische structuur de eerste prioriteit te maken. Dit betreft onder meer:

- Instellen VTA's in productieteams.
- Benoemen van een landelijk vaktechnisch coördinator Toeslagen.
- Het vastleggen en afbakenen van de rol en positie van de vaco en VTA's, van de afdeling VT en van andere afdelingen die bijdragen aan de kwaliteitsborging zoals kwaliteitsregie en adviesregie.
- Instellen vaktechnische escalatielijn.

De vaktechnische structuur bij Toeslagen kan worden geënt op de vaktechnische structuur bij de andere onderdelen van de Belastingdienst, uitgewerkt in het document "Inrichting vaktechnische structuur in de vier segmenten" van 27 februari 2014, versie 1.00. Extra aandacht verdient hierbij dat de medewerkers van Toeslagen ook van de vaktechnische structuur op de hoogte zijn en dat zij deze volgen. Hier ligt mede een taak voor het Management Toeslagen.

Daarna kunnen aan bod komen de instructies, met name op aspecten als procedurele rechtvaardigheid en beslisruimte, en de verbreding en verdieping van de vaktechnische kennis van de medewerkers.

Bijlage 2: Kader vaktechnische structuur Toeslagen

De lavaco is onderdeel van het team vaktechniek van de CD VT. In het O&F rapport van 9 oktober 2018, versie 0.96, zijn de taken van dit team zijn als volgt omschreven (voor zover hier relevant):

- Het waarborgen en monitoren van de naleving van eenheid van beleid en uitvoering;
- Verantwoordelijkheid voor de werking en de borging van de verschillende vaktechnische netwerken;
- Op landelijk niveau de standpuntbepaling bij politiek, publicitair, maatschappelijk en budgettair gevoelige zaken. Er wordt in dat geval geschakeld met DGBel, cluster Fiscaliteit dat hiervoor verantwoordelijk is; en
- Het hebben van een beslissende stem in de vaktechnische escalatielijn door de landelijke vaktechnische coördinatoren.

In het eerdergenoemde document "Inrichting vaktechnische structuur in de vier segmenten" wordt specifiek over de rol en positie van de VTA en vaco opgemerkt:

"Vaktechnisch adviseur (vta)

Een vaktechnisch adviseur vervult (voor zijn middel of proces) de vraagbaakfunctie in de directe omgeving van de uitvoerende medewerkers. Hij verzorgt de eerste vaktechnische opvang dicht bij de medewerkers. Uitgangspunt is daarom dat er per middel of proces en per segment en per locatie minimaal één vta beschikbaar is en rekening moet worden gehouden met een redelijke span of control. Het is geen functie, maar een taak. Een taak/rol die in beginsel maximaal 50% van de tijd vergt en deel uitmaakt van het primaire proces. Een vta wordt aangestuurd door een M2'er van dat segment. Een vta is een medewerker op HBO of academisch niveau.

Vaktechnisch coördinator (vaco)

De vaco is een gezaghebbend specialist (voor zijn middel of proces) en heeft een uitstekende kennis van de relevante toezichtsvormen. Hij ondersteunt individuele medewerkers bij complexe casuïstiek. Hij heeft een open oog voor andere middelen en processen. Samen met andere vaco's in het vacoteam weet hij complexe middeloverstijgende vraagstukken op te lossen en uiteenlopende belangen (zoals fiscaliteit, management, klanten) te overbruggen. De vaco vervult een spilfunctie tussen de landelijk vaktechnisch coördinator (lavaco) van een middel of proces en de medewerkers van de segmenten.

De vaco waarborgt de eenheid van beleid en uitvoering voor zijn middel of proces. Hij zorgt voor coördinatie van de vaktechniek en de borging van vaktechnische kwaliteit. Verder is hij medeverantwoordelijk voor het op peil houden van de (vak)kennis van medewerkers en het initiëren van vaktechnische overleggen.

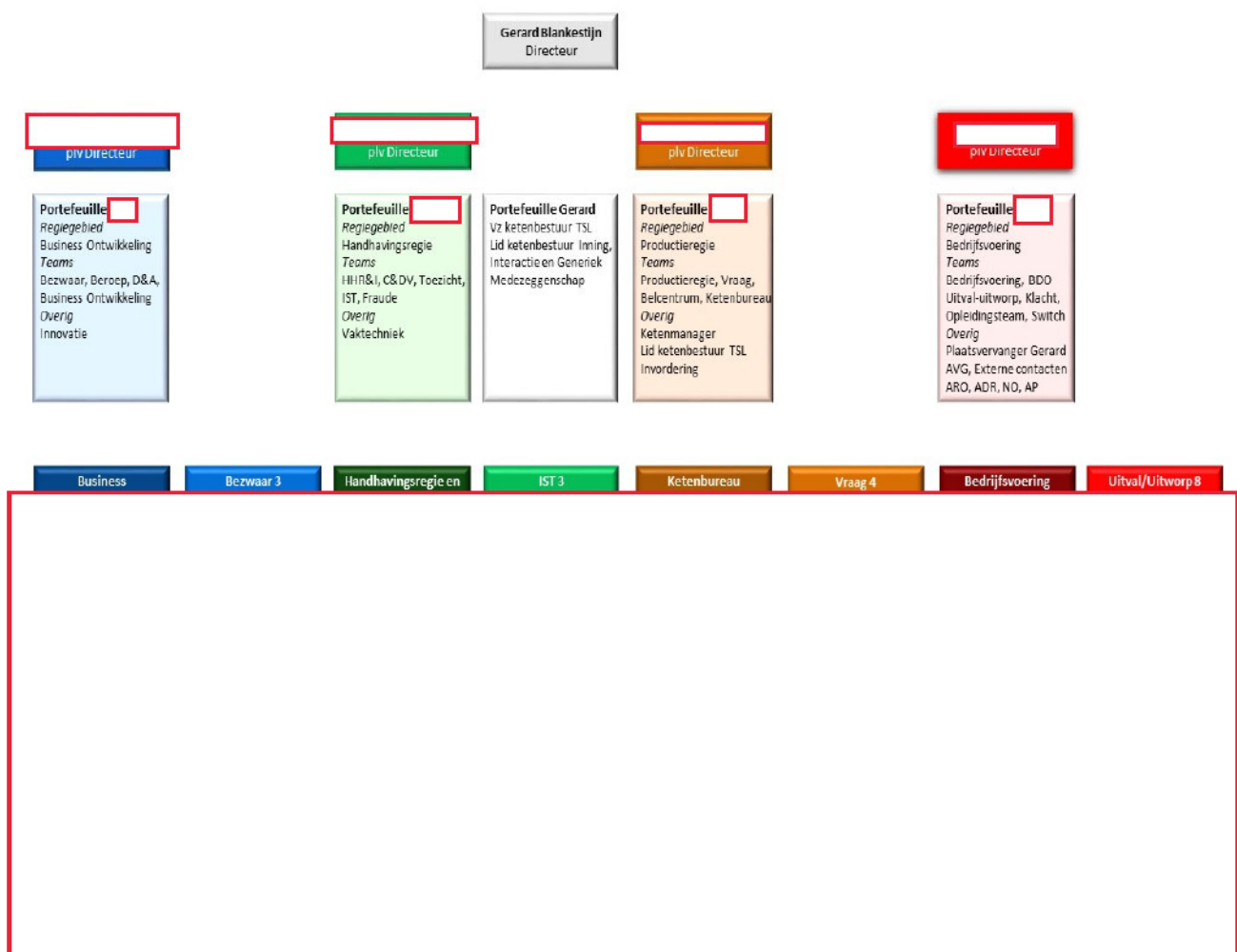
De vaco draagt mede zorg voor de borging van de verbinding tussen vaktechniek en management. Gevraagd en ongevraagd adviseert en informeert hij het management, zowel vakinhoudelijk als procesmatig. Vaco is een individuele functie voor tenminste 32 uur in de week op academisch niveau en wordt gewaardeerd op (minimaal) schaal 14."

Over de escalatielijn wordt onder meer gesteld:

"De escalatielijn loopt voor wat betreft de managementlijn van de teamleider waar een casus speelt via de plv. directeur naar de (landelijk) directeur. Indien een casus meer segmenten raakt – bijvoorbeeld als vergelijkbare problematiek bij verschillende segmenten in behandeling is of als belastingplichtigen uit verschillende segmenten betrokken zijn – dan stemmen de betrokken plv. directeuren af welk segment het voortouw neemt. Dit segment is verantwoordelijk voor verdere afstemming en communicatie. De vaktechnische escalatielijn gaat van de vta via de vaco en de lavaco naar de directeur vaktechniek. Het verdient de voorkeur als beide escalatielijnen elkaar informeren, zodat verrassingen voorkomen worden."

Bijlage 3: organogram huidige organisatie Toeslagen¹

¹ Volgens intranetsite Toeslagen



Bijlage 4: Observaties

- Er zijn 9 processen en circa 30 productieteams binnen Toeslagen (belcentrum, Stella-teams, beroep, bezwaar, fraude, IST, klacht, toezicht, uitval/uitworp en vraag). Toeslagen heeft vier locaties.
- In totaal zijn er 150,5 Schaal E-functies verdeeld over de 9 processen. Per 1 oktober 2018 zijn 30 nieuwe E-functionarissen aangenomen. Over de precieze invulling van rol als vraagbaak/voorman van het team en E-functie wordt nog gesproken. Deze E-functionarissen zouden de rol van VTA op zich kunnen nemen. Daarnaast worden mogelijk F'ers (en de I'er?) ingezet als vraagbaak/voorman.
- Medewerkers van een productieteam hebben meer ondersteuning nodig. De rol van protocollen in instructies is daarom groot. Op dit moment zijn er ongeveer 400 instructies. Daarnaast veel hoog opgeleide uitzendkrachten die slechts kortere tijd werkzaam zijn en met behulp van de instructies snel inzetbaar zijn.
- Bij de Belastingdienst bestaat de vaktechnische lijn uit vaktechnisch adviseurs (VTA's), vaco's en landelijk vaco's. Toeslagen heeft in elk geval geen 'eigen' lavaco, de aanwezigheid en taken van VTA's moet nog onderzocht worden.
- B&VT is een betrekkelijk klein team met zware (vaktechnische) verantwoordelijkheden.
- De medewerkers van B&VT werken in beginsel zelfstandig en individueel aan onderwerpen; tegenlezing is niet verplicht. Belangrijke onderwerpen zijn wel altijd bij twee medewerkers belegd. Daarnaast wordt eens per twee weken onopgeloste, lastige of principiële problematiek gezamenlijk besproken.
- Antwoorden op ingestuurde vragen worden gecommuniceerd met de vragensteller en binnen B&VT gepubliceerd op een besluitenlijst. Deze lijst wordt gedeeld met kwaliteitsregie, voor de verdere communicatie naar de productieteams. Daarnaast worden de besluiten opgenomen in het Handboek Toeslagen.
- Antwoorden gegeven door Kwaliteitsregie of B&VT op vragen gesteld door de productiemedewerkers zijn leidend, maar niet bindend.
- Er zijn circa 40.000 bezwaren en 3.000 beroepszaken per jaar. Deze bestaan vooral uit geschillen over feitelijke (bewijs)kwesties.
- Voor het behandelen van beroepen is een apart team opgesteld. Bij complexe problematiek ondersteunt B&VT of neemt B&VT de behandeling over.
- De medewerkers beoordelen zelf of zij het beroep zelf of in overleg met B&VT treden. B&VT is in zoverre afhankelijk van signalen van deze teams en uit het land.
- Bij een verloren uitspraak bij de rechtbank beoordeelt B&VT mede of hoger beroep ingesteld moet worden. Deze keuze wordt uiteindelijk door het management gemaakt.
- Bij Toeslagen werken geen procesdeskundigen, de medewerkers van Team Beroep (of indien zij zijn ingeschakeld van B&VT) werken zelfstandig en individueel.
- Het lijkt met enige regelmaat voor te komen dat vlak voor een zitting een nieuwe (voor belanghebbende begunstigende) beslissing op bezwaar genomen wordt. Dit verdient nadere aandacht.

Van: Blieck, J (Jos) de (MT) <[redacted]@minfin.nl>

Verzonden: donderdag 14 februari 2019 10:40

Aan: Cleyndert, AC (Agatha) (P-DGBEL) <[redacted]@minfin.nl>; '[redacted]@belastingdienst.nl'

[redacted]@belastingdienst.nl>; 'Tiny Beks' <[redacted]@belastingdienst.nl>; Bruinsma, SWFH (Erik) (MT) <[redacted]@minfin.nl>; [redacted]

Onderwerp: FW: PVA en concept-opdracht Toeslagen

Beste collega's

Jaap heeft akkoord gegeven op de concept- opdracht versterking vaktechniek c.a. Toeslagen. Daarmee is de status van concept vervallen, volgens mij is er geen digidoclijn etcnodig. Zullen we over circa 2 weken een voortgangsgesprek houden? Doen we dat met z'n 4-en of halen ook [redacted] erbij bijv?

Met vriendelijke groet,

mr. J. (Jos) de Blieck

Hoofddirecteur Fiscale en Juridische zaken

Belastingdienst,

Ministerie van Financiën Postbus 20201|2500 EE| Den Haag| tel.: [redacted]

Verzonden met BlackBerry Work

(www.blackberry.com)

Van: Uijlenbroek, JJM (Jaap) (MT) <[redacted]@minfin.nl>

Datum: donderdag 14 feb. 2019 7:30 AM

Aan: Blieck, J (Jos) de (MT) <[redacted]@minfin.nl>

Onderwerp: RE: PvA en concept-opdracht Toeslagen

akkoord

Jaap Uijlenbroek, Directeur-generaal Belastingdienst, Ministerie van Financiën
Postbus 20201 | 2500 EE | Den Haag | Tel.: [redacted]

Van: Blieck, J (Jos) de (MT) <[redacted]@minfin.nl>

Verzonden: woensdag 13 februari 2019 15:49

Aan: Uijlenbroek, JJM (Jaap) (MT) <[redacted]@minfin.nl>

Onderwerp: PvA en concept-opdracht Toeslagen

Ha Jaap,

Hierbij de Opdrachtverlening kwaliteitsborging Toeslagen.

Gaarne je akkoord, opdat het geen reeds in gang is gezet, een formele bekrachtiging kent. Een en ander is in goed overleg tot stand gekomen met UHB, Toeslagen en Vaktechniek.

Mvg, Jos