Handhavingsregie en Intelligence
Belastingdienst Toeslagen

Colofon

Titel Beschrijving en globaal ontwerp van Handhavingsregie en Intelligence bij Belastingdienst Toeslagen

Projectleider [redacted]@belastingdienst.nl

Projectleden [redacted]

Documenteigenschappen

Documenthistorie

Versie	Datum	Veranderingen (concept/definitief)	Opdrachtgever	Auteur(s)
0.1	20-10-2011	concept	[redacted]	[redacted]
0.2	24-10-2011	concept		
0.3	28-10-2011	concept		
0.4	31-10-2011	concept		
0.5	01-11-2011	H9 en H13		
0.8	04-11-2011	Invoegen schema's, exemplaar voor 1e bespreking in MT		

Goedkeuring Dit document heeft de volgende goedkeuringen nodig.

Naam	Rol	Akkoord J/N	Datum goedkeuring	Versie
[redacted]	opdrachtgever	J	20-10-2011	0.1
	sponsor	J	20-10-2011	0.1
	opdrachtgever			0.2
	sponsor			0.2
	opdrachtgever			0.3
	sponsor			0.3
	opdrachtgever			0.4
	sponsor			0.4
	opdrachtgever	J	03-11-2011	0.5
	sponsor			0.5
	opdrachtgever	j	08-11-2011	0.8
	sponsor			0.8
	opdrachtgever			1.0
	sponsor			1.0

Distributie De volgende personen hebben een exemplaar ontvangen.

Naam	Rol	Datum document	Versie
[redacted]	opdrachtgever	20-10-2011	0,1
	sponsor	20-10-2011	0,1
	Co-creatie	20-10-2011	0,1
	Opdrachtgever	24-10-2011	0.2
	Sponsor	24-10-2011	0.2
	Co-creatie	24-10-2011	0.2
	Opdrachtgever	28-10-2011	0.3

[redacted]		Sponsor	28-10-2011	0.3
		Co-creatie	28-10-2011	0.3
		Opdrachtgever	31-10-2011	0.4
		Sponsor	31-10-2011	0.4
		Co-creatie	31-10-2011	0.4
		Tegenlezen vanuit elk hun expertise	31-10-2011	0.4
		Opdrachtgever	01-11-2011	0.5
		Sponsor	01-11-2011	0.5
		Co-creatie	01-11-2011	0.5
		Co-creatie	03-11-2011	0.6
		Opdrachtgever	04-11-2011	0.8
		Sponsor	04-11-2011	0.8
		Co-creatie	04-11-2011	0.8
		Opdrachtgever	21-11-2011	1.0
		Sponsor	21-11-2011	1.0
		Co-creatie	21-11-2011	1.0

Managementsamenvatting X

1 Inleiding X
1.1 Aanleiding: Belastingdienst Toeslagen X
1.2 Ontwikkeling en ontwerp van Handhavingsregie en Intelligence X
1.3 Opdrachtomschrijving Globaal ontwerp Handhavingsregie en Intelligence X
1.4 Stakeholders van Handhavingsregie en Intelligence X
1.5 Leeswijzer X

DEEL 1
2 Uitgangspunt X
2.1 Ontwerpessenties en -principes uit de opdracht X
2.2 Voortschrijdend inzicht na de opdracht X

3 De veranderingen X

4 Besturende processen Belastingdienst Toeslagen X
4.1 Rol van Handhavingsregie en Intelligence X
4.2 Besturende processen Belastingdienst Toeslagen X
4.3 Context van Handhavingsregie en Intelligence X
4.4 Relatie Intelligence en Handhavingsregie X
4.5 Relatie Handhavingsregie en Intelligence met het concern X

DEEL 2
5 Handhavingsregie X
5.1 UitgangspuntenX
5.2 Wat anders is aan Toeslagen X
5.3 Combinatie van Slimmer Handhaven en *Beleid mét effect!* X
5.4 Relatie Handhavingsregie en Productiebesturing X

6 Producten en diensten portfolio X
6.1 Inleiding X
6.2 Effect en outcome van Handhavingsregie X
6.3 Producten van Handhavingsregie X
6.3.1 Incidentele producten X
6.3.2 Plancyclus producten X
6.3.3 Producten Werkvoorbereiding X
6.3.4 Evaluatie producten X
6.4 Samenhang producten in de context van Handhavingsregie

7 Vervallen, is Hoofdstuk 11

8 Procesarchitectuur Handhavingsregie P.M.

DEEL 3
9 Intelligence X
9.1 UitgangspuntenX
9.2 Wat anders is aan Toeslagen X
9.3 Combinatie van onderzoek naar non compliance en slimmer werken: *Beleid mét effect!* X
9.4 Relatie Intelligence met concern intelligence X

10 Producten en diensten portfolio X
10.1 Inleiding X
10.2 Effect en outcome van Intelligence op S/T/O niveau X
10.3 Producten van Intelligence X

10.3.1 Strategische producten X
10.3.2 Tactische producten X
10.3.3 Operationele producten X
10.4 Samenhang producten in de context van Intelligence X

11 Van globaal ontwerp naar procesontwerp
11.1 Van *richten* naar *inrichten* X
11.2 Doelstelling met het ontwerpresultaat X

12 Procesarchitectuur Intelligence X P.M.

DEEL 4
13 Inrichting organisatie X
13.1 Inrichting Handhavingsregie Intelligence
13.2 Team HR/I
13.2.1 Benodigde competenties
13.2.2 Formatie
13.2.3 Plaatsing
13.3 Scopafijthbid aspecten
13.4 Voorstel vervolg: de veranderstrategie
13.5. Hoe nu verder
P.M.
13.5.1 Activiteitenplan
P.M.

Managementsamenvatting

Wordt later toegevoegd

1. Inleiding

In mei en juni 2011 heb ik gesprekken gevoerd met de [redacted] Belastingdienst Toeslagen (verder BT) en enkele medewerk(st)ers van BT.

Naar aanleiding van die gesprekken is het beeld ontstaan dat er binnen BT behoefte is aan regie op de handhavingsactiviteiten binnen het proces Toeslagen.

Aan mij is gevraagd Handhavingsregie binnen BT te ontwerpen, in te richten en operationeel te maken. Als eerste stap in de uitwerking van deze opdracht heb ik vanaf 1 september 2011 interviews gehouden met 30 'sleutelfiguren' binnen BT. De resultaten en indrukken uit die interviews, aangevuld met eigen inzichten, zijn verwerkt in een opdrachtdocument dat op 27 september 2011 door het MT Toeslagen is goedgekeurd.

1.1. Aanleiding: Belastingdienst Toeslagen

Belastingdienst Toeslagen staat aan het begin van een transitieproces. Een transitieproces in de zin dat BT de komende jaren de focus zal verruimen van efficiënt naar efficiënt en eenvoudig[1].

Deze verruiming van focus is gebaseerd op ontwikkelingen uit het MLTP Belastingdienst 2015: 'Eenvoudig en Aanspreekbaar'. In dat plan is voorzien in een 9-tal uitgangspunten voor de uitvoering:

1. We stellen gedragsbeïnvloeding centraal (Handhavingsregie)
2. We gaan uit van gerechtvaardigd vertrouwen
3. Waar nodig treden we repressief op
4. We versterken onze intelligence functie
5. We zoeken de samenwerking binnen en buiten de overheid
6. We bieden burgers en bedrijven de mogelijkheid elektronisch met ons te communiceren
7. We stellen architecturen op die dienstbaar zijn aan de ontwikkelingen in de lijn
8. We gaan aan de slag met digitale klantbeelden
9. We vangen samen onze taakstellingen op

De eerste 5 uitgangspunten zien op de manier waarop door BT wordt gehandhaafd. Om die uitgangspunten onderdeel te laten uitmaken van het bedrijfsproces van BT krijgt BT te maken met een ander handhavingsconcept.

In het MLTP Toeslagen is daarin een aanzet gegeven: '*Toezicht wordt uitgevoerd in de actualiteit. Bij toezicht gaan we uit van gerechtvaardigd vertrouwen. Risicoselectie aan de poort vindt ondermeer plaats op basis van historische informatie van klantgedrag, de betrouwbaarheid van de informatie en risicokenmerken van de doelgroep.*'[2]

Welk vertrekpunt ook wordt genomen, er dienen keuzen te worden gemaakt. Dit keuzeproces wordt ook wel risicomanagement genoemd. Welke risico's worden afgedekt, welke toezichtsinstrumenten/methoden

1 Bron: MLTP Toeslagen 2012-2015, versie 0.3, blz.9.
2 Bron: MLTP Toeslagen 2012-2015, versie 0.3, blz.9.

(eigen of van derden) worden daarvoor ingezet, welke stijl wordt gebruikt, met welk te bereiken doel of effect.

'BT is belast met de uitvoering van Toeslagen. Meer dan 6,5 miljoen huishoudens hebben recht op één of meer inkomensafhankelijke toeslagen. BT stelt aan het begin van het jaar (of bij eerste aanvraag op een ander moment) recht en hoogte vast op basis van een geschat jaarinkomen en bekende gegevens over huishoudsamenstelling en lasten. Maandelijks wordt een voorschot uitbetaald. Na afloop van het toeslagjaar wordt op basis van het vastgestelde inkomen een definitieve toeslag vastgesteld. Het verschil met het voorschot wordt nabetaald, verrekend of teruggevorderd.

Jaarlijks wordt ca €10 mld. voorschot uitbetaald verdeeld over 4 toeslagregelingen: de huurtoeslag, de zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget. BT is daarmee de grootste uitvoeringsorganisatie van Nederland qua doelgroep.

De inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de Toeslagregelingen is belegd bij 3 verschillende departementen: minBZK voor de huurtoeslag, minVWS voor de zorgtoeslag en minSZW voor de kindregelingen. De Belastingdienst/Toeslagen is de uitvoerende organisatie van de Rijksoverheid onder verantwoordelijkheid van minFin. Voor de uitvoering wordt samengewerkt met meer dan 15 ketenpartners binnen en buiten de belastingdienst'[3].

Leidende beginselen voor het handelen van BT zijn:

- De strategische doelstelling van de Belastingdienst: Compliance, bevorderen van vrijwillige regelnaleving;
- Het MLTP Belastingdienst: Eenvoudig en Aanspreekbaar;
- Het MLTP Toeslagen 2012-2015;
- De missie van BT om toeslagen juist, tijdig en rechtmatig toe te kennen en uit te betalen op een efficiënte manier en met minimale inspanning voor de burger.

BT moet maandelijks 8 miljoen toeslagen uitbetalen. De aanvragers zijn van die toeslagen afhankelijk. De ongestoorde voortgang van de productie is daarom essentieel. BT moet er ook voor zorgen dat de uitbetaling van deze toeslagen rechtmatig plaatsvindt. BT staat voor een optimale uitvoering van beide opdrachten.

BT is dan ook niet uitsluitend een rechtshandhavingsorganisatie, het is vooral ook een 'productie bedrijf' dat tijdig juiste toeslagen verleent.

Dat betekent dat Handhaving(sregie) niet het enige besturende proces is binnen BT. Productie(regie) stuurt vooral op aantallen en doorlooptijden..

Binnen BT is de middenlange termijnvisie van het concern verwoord in een eigen visie document: het MLTP Toeslagen[4]. In deze visie is in jaarmoten (hoofdstuk 7 van dat plan) aangegeven hoe het eindbeeld voor Toeslagen in 2015 wordt gerealiseerd. De nieuw te ontwerpen functies Handhavingsregie en Intelligence moeten bijdragen aan de realisatie van dit eindbeeld. Functies en rollen die binnen die functies (na ontwerp) worden ingericht zijn daarop toegerust.

---

3 Bron: MLTP Toeslagen 2012-2015

4 MLTP Toeslagen 2012-2015, versie 0.3. Dit document is dinsdag 13 september 2011 in het MT besproken.

1.2. Ontwikkeling en ontwerp van Handhavingsregie en Intelligence

Toezicht wordt uitgevoerd in de gehele toeslagketen: van aanvraag van de toeslag tot de definitieve toekenning. Dat toezicht kan worden uitgevoerd door ketenpartners, zowel publiek als privaat. Er kan gebruik worden gemaakt van verschillende instrumenten: vanuit principes van voorlichting/communicatie, dienstverlening, alle soorten van controles tot aan opsporing. Uitgangspunt is dat door het inzetten van deze mix van instrumenten bij verschillende ketenpartners **door BT** het gehele toeslagproces onder toezicht wordt gebracht.

Voorliggende vragen zijn: wat zijn bij niet naleving de bepalende factoren, wat zijn gesignaleerde risico's, hoe worden risico's voorkomen, hoe wordt de compliancebereidheid van (risico)doelgroepen verhoogd. Hoe kom je van toezicht in de actualiteit naar pro actief toezicht, toezicht bedoelt om onregelmatigheden te voorkomen en naleving te realiseren.

Deze soorten van vragen/keuzeprocessen bijeen kunnen worden gemanaged vanuit een nieuw bedrijfsproces: **Handhavingsregie**.

Handhavingsregie is daarmee een besturend proces. Handhavingsregie maakt de keuzes op welke risico's de handhavingsinspanningen van BT zich moeten richten met het doel naleving en gedragsverandering. De keuzes zijn gebaseerd op een kennispositie. Die kennispositie wordt onderhouden en voorzien door een **Intelligenceproces**.

1.3. Opdrachtomschrijving globaal ontwerp Handhavingsregie en Intelligence

Het MT van BT heeft op 27 september 2011 opdracht gegeven om Handhavingsregie en Intelligence voor BT te ontwerpen en in te richten. Daartoe is een projectopdracht goedgekeurd (versie 1.1. van 26 september 2011). In hoofdstuk 5 van dat document is de opdracht beschreven.

Samengevat moet de projectgroep de volgende producten opleveren:

1. Realiseren van een globaal ontwerp voor Handhavingsregie en Intelligence voor BT: wat wordt van de functie verwacht, beschrijving op taakniveau;
   Op te leveren product: een globaal ontwerp.
2. Inrichten van Handhavingsregie en Intelligence: welke producten worden gemaakt voor wie;
   Op te leveren product: een producten en dienstenportfolio voor Handhavingsregie en Intelligence.
3. Bestuurlijke afbakening en verankering: beschrijven van een inrichtingsvoorstel (afgestemd met de projecten inrichting kantoor, bureau en domein).
   Op te leveren product: Inrichtingsvoorstel (voor Domein en Kantoor) waarin Handhavingsregie en Intelligence zijn ingepast.

Tot slot worden, op basis van de gemeenschappelijke visie en het ontwerp en de inrichting, de kaders geformuleerd voor de implementatie van beide functies binnen de dan in te richten organisatie (ist-soll).
Op te leveren product: transitieplan Ist/Soll in tijdstabel.

1.4. Stakeholders van Handhavingsregie en Intelligence voor BT

De stakeholders worden hier, niet limitatief, slechts opgesomd. De volledige inventarisatie van alle stakeholders en hun "stakes" zal in de loop van 2012 plaatsvinden[5].

- Burgers
- DG-Bel
- MT Toeslagen
- MT Belastingdienst
- Budgetverantwoordelijke departementen: minBZK, minSZW, minVWS
- RAD, ARK
- Bedrijfsleven (KOI's, verhuurders zorgverzekeraars etc. en hun koepels en brancheverenigingen)
- Ketenpartners (B/CA, BelTel, Fiod, etc)
- Dienstverleners zoals vakbonden, corporaties, sociale raadslieden etc (deelsmet HIP-status)
- Uitvoeringsorganisaties (zoals: DUO, SVB, sociale diensten gemeenten, etc.)

1.5. Leeswijzer

Het globaal ontwerp bestaat uit 3 delen:

Deel 1	Visie op de procesinrichting
Deel 2	Globaal ontwerp Handhavingsregie
Deel 3	Globaal ontwerp Intelligence
Deel 4	Inrichting, teamvorming en voorstel tot vervolg, activiteitenplan voor 2012

Deel 1 is bedoeld voor Toeslagen, in het bijzonder voor het management. Dit deel geeft een samenvatting van de visie op de procesinrichting Handhavingsregie en Intelligence. Deel 2 en 3bevatten het globaal ontwerp en zijn naast de eerste doelgroep, mede bedoeld voor de inrichters van Handhavingsregie en Intelligence, architecten en procesontwerpers. Deel 4 is bestemd voor het lijnmanagement dat verantwoordelijk is en wordt voor implementatie en vervolgonderzoek.

5 Wordt opgenomen in een bijlage bij dit rapport: 'to do list'

2. Uitgangspunten

De manier waarop de Belastingdienst zich kwijt van z'n taak van rechtshandhaver, wordt bepaald door de permanente opdracht (zie hoofdstuk 4.5 van dit document), de strategische doelstelling en de basiswaarden. Deze gelden Belastingdienstbreed.

Geloofwaardigheid, verantwoordelijkheid en zorgvuldigheid zijn de basiswaarden van de Belastingdienst. Ze gelden als uitgangspunten voor de inrichting van de systemen en procedures en voor het handelen van de individuele ambtenaar.

Verder heeft het MT BT in hoofdstuk 4 van de opdracht een aantal uitgangspunten meegegeven. Die uitgangspunten, en de context waarin ze zijn verwoord, zijn het startpunt van dit ontwerp.

2.1. Ontwerpessenties en -principes uit de opdracht

In de opdrachtfase zijn door MT BT ontwerpessenties en -principes geformuleerd die de uitgangspunten zijn voor het globaal ontwerp. Om deze scherp te stellen, zijn zij hier ongewijzigd overgenomen.

Handhaving:
- Handhaving richt zich bij voorkeur op het bereiken van vooraf beoogt effect;
- Handhaving wordt bij voorkeur op maat gesneden voor een doelgroep;
- Handhaving is integraal: zowel elementen van voorlichting/communicatie, dienstverlening, toezicht als opsporing kunnen worden ingezet;
- Handhaving wordt ingezet op vooraf gebleken risico's, risico's die zich onverwijld voordoen en op het voorkomen daarvan;
- Er wordt maximaal samengewerkt met partners, zowel publiek als privaat;
- Resultaten van de handhaving worden gebruikt om te leren;
- Er wordt zoveel als mogelijk gebruikgemaakt van vormen elektronisch toezicht;
- Er wordt gebruik gemaakt van (betrouwbare) gegevens van derden;
- Toezicht wordt zo vroeg mogelijk in de keten ingezet.
- Toezichtslasten komen bij voorkeur neer op de groep niet compliante klanten (subjecten).

Besturing:
Besturen is voorbehouden aan de lijn. Lijnverantwoordelijkheid beslist over de resultaten van Handhavingsregie(M1) of voert ze uit (M2). De nieuw te ontwerpen functie dient eenduidig verankerd te worden in de inrichting van de besturing van BT.

Naast Handhavingsregie is er binnen BT nog een besturend proces: productie. Het te ontwerpen besturingsmodel voor BT zal gebaseerd moeten zijn op deze beide processen in hun onderlinge samenhang.

Hiertoe zal gedurende de ontwerp en inrichtingsfase van de functie Handhavingsregie afstemming worden gezocht met de projecten inrichting kantoor (bureau [redacted] en domein.

- De kerntaak van Handhavingsregie is sturen van de Handhaving door middel van het (laten) bepalen van risico's, het stellen van prioriteiten en het evalueren van de handhaving.
- Risicoweging, doelgroepbenadering en effectmeting behoren tot het instrumentarium van Handhavingsregie

Intelligence:
Om de handhaving goed te kunnen vormgeven, is er behoefte aan intelligence(producten). Handhavingsbesluiten worden immers genomen op basis van een kennispositie. In het MLTP van het concern is het versterken van de Intelligencefunctie als uitgangspunt genoemd.[6]

In de ontwerp- en inrichtingsfase van Handhavingsregie wordt direct de inrichting van de Intelligencefunctie voor BT meegenomen. Voor de Intelligencefunctie gelden de volgende uitgangspunten:
- Intelligence BT richt zich op het genereren van informatie die leidt tot gedragsverandering;
- Intelligence BT kijkt van buiten naar binnen;
- Intelligence BT legt verbanden tussen in- en externe systemen;
- Intelligence BT werkt samen met soortgelijke afdelingen van andere diensten (wat er al is hoeft niet te worden gemaakt);
- Intelligence wordt inhoudelijk aangestuurd door Handhavingsregie.

2.2. Voortschrijdend inzicht na de opdracht

In de gedachtevorming na de opdracht heeft het MT BT te kennen gegeven dat het karakter van de gewenste besturing niet 'betuttelend' moet zijn. In het toekomstbeeld voor BT is sprake van een professionele sturing waarin:

- maximale efficiency,
- klantgerichte dienstverlening,
- een wendbare organisatie

zijn gewaarborgd. Rechtmatigheid is daarbij een randvoorwaarde.

De verbinding Handhavingsregie met het operationeel niveau is gebaseerd op het stellen van centrale kaders en prioriteiten, waarbij uitvoering en verantwoordelijkheden (vertaling van de kaders) zo laag mogelijk in de organisatie wordt ondergebracht (het principe van vrijheid in gebondenheid).

Dit voortschrijdende inzicht is geformuleerd in kaderstellende ontwerpcriteria BT van 13 oktober 2011[7].

6 Bron: MLTP belastingdienst eenvoudig aanspreekbaar 2015, uitgangpunt 4.
7 Is onderdeel van de rapportage van [redacted] aan het MT BT van 11 oktober 2011

3. De veranderingen

Binnen de Belastingdienst als concern heeft de visie op de besturing van de handhaving zich verder ontwikkeld en heeft het begrip risicomanagement plaats gemaakt voor het begrip Handhavingsregie. Handhavingsregie verschilt op een aantal punten van de huidige manier van werken en denken over risicomanagement.

In het (concept) Bedrijfsplan Belastingdienst 2012 wordt Handhavingsregie als volgt gedefinieerd:

> Onze inzet is de mate waarin burgers en bedrijven vrijwillig hun verplichtingen nakomen maximaal te vergroten (compliance). Om dat doel te bereiken, maken we gebruik van een uitgebreid instrumentarium, reikend van dienstverlening, via horizontaal en verticaal toezicht tot opsporing. Zo geven we belastingplichtigen de aandacht die zij verdienen. Om met onze activiteiten steeds het maximale effect op de compliance te bereiken, maken we in onze aanpak van geval tot geval keuzes welk instrument we inzetten. Dat keuzeproces noemen we handhavingsregie.[8]

Die definiëring houdt de volgende verandering in:

- Handhavingsregie *is van* de sturing van de handhaving en bepaalt welke effecten BT wil bereiken met het volledige palet van toezichtvormen. Handhavingsregie bepaalt daarmee de handhavingsvraag en stemt deze af op het handhavingsaanbod van de BT en de keten.

- Handhavingsregie brengt in samenwerking met intelligence de aard en omvang van risico's (in termen van non-compliance) en kansen (hoe en waar kan compliance worden bevorderd) expliciet in beeld, waar risicomanagement vaak vorm heeft gekregen op basis van impliciete risico-inschatting.

- Waar de traditionele vorm van risicomanagement veelal op organische wijze tot stand kwam zonder bewust een integrale aanpak te ontwikkelen biedt Handhavingsregie een weloverwogen en gestructureerd proces voor het identificeren, analyseren, managen, monitoren en rapporteren van risico's.

- Handhavingsregie kiest een integrale benadering van alle typen risico's. Dit terwijl risico's voorheen afzonderlijk in beschouwing werden genomen.

8 Bron: Bedrijfsplan Belastingdienst 2012: 'Eenvoudig aanspreekbaar in 2012', versie 0.7, d.d. 26 september 2011

– Waar de aanpak van risico's en risicomanagement veelal op verschillende manieren werd benaderd kiest Handhavingsregie voor een uniforme benadering: Handhavingsbeleid[9]. Dit maakt de communicatie eenduidiger en vergelijking van verschillende risico's en interventies mogelijk.

Risicomanagement BT Van	Handhavingsregie BT 2012 Naar
Buitgericht: de terugvorderingsbeschikking	Effectgericht
Alleen sturing op output	Ook sturing op outcome
Individueel signaleren en afdekken van risico's	Centrale regie op handhaving
Voornamelijk verticaal toezicht	Volledig toezichtpalet
Impliciete risico-inschatting	Expliciete risico-inschatting op non compliance en kansen tot compliance verbetering
Organisch	Gestructureerd proces
Risicospecialisten per toeslag	Integrale benadering
Handhaving door BT zelf	Samenwerking in keten en met handhavingsdiensten
Diverse aanpakken	Meer uniforme aanpak
Reactief	Proactief

Figuur 1 Van … naar …(transities)

9 Handhavingsbeleid is een van de producten van Handhavingsregie.

4. Besturende processen Belastingdienst Toeslagen

Binnen BT wordt op dit moment over de verschillende rollen binnen het MT, en hoe deze rollen worden ondersteund, gesproken. De eerste gedachten daarover zijn dat vanuit één plek binnen BT regie gevoerd wordt over zowel de keten als het eigen proces. Op dit moment is de uitkomst van die gedachtevorming nog niet compleet. Duidelijk is wel dat een van die rollen Handhavingsregie zal zijn. Welke andere rollen er zijn is (op het moment van schrijven) nog onzeker.

Wel is zeker dat naar buiten toe (buiten BT) die regievoering integraal is. Dit betekent dat in de contacten met (keten)partners daartoe aangewezen medewerk(st)ers van BT in staat moeten zijn BT breed te vertegenwoordigen.

4.1. Rol van Handhavingsregie en Intelligence

De rol van Handhavingsregie binnen BT laat zich omschrijven als; het bepalen en verbinden van beleidsvorming/besturing aan sturen/uitvoeren van het werk.

Om die rol te kunnen invullen onderscheiden we 2 werkgebieden:
1- ondersteunen bestuur en opstellen meerjaren plannen en (uitvoerings)beleid op het gebied van Handhaving;
2- vertalen van bestuursbesluiten in uitvoerbare opdrachten voor BT zelf en de ketenpartners.

4.2. Besturende processen Belastingdienst Toeslagen

Handhavingsregie is één van de besturende processen van BT. Met besturende processen wordt bedoeld: processen die, in onderlinge samenhang, de business vraag bepalen. In par. 5.4 wordt de samenhang van Handhavingsregie met Productieregie weergegeven.

4.3. Context van Handhavingsregie en Intelligence

In het contextdiagram wordt het proces Handhavingsregie BT op globaal niveau afgebakend ten opzichte van zijn directe omgeving[10].

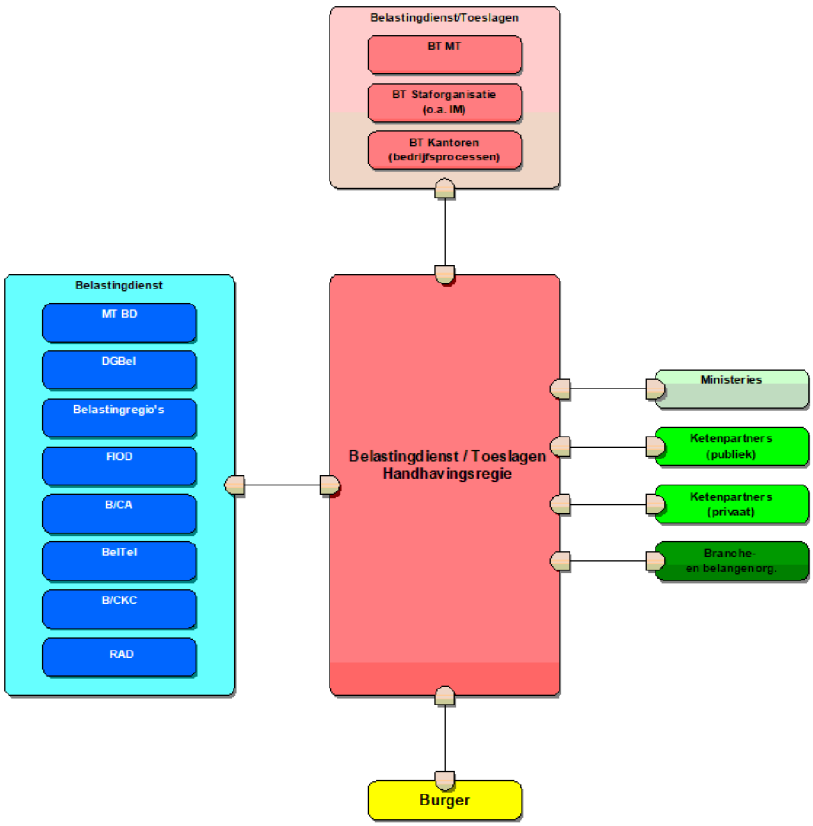
Handhavingsregie wordt “gevoed” met opdrachten, beleidsvoornemens signalen, wensen en ideeën van verschillende stakeholders, zowel in- als extern, publiek en privaat. Daarnaast brengen de andere besturende processen (productie en rechtstoepassing) en de eigen kennis (vanuit Intelligence) inzichten aan. Binnen die context werkt Handhavingsregie met het uiteindelijk doel, de burger (zowel compliant als niet compliant) op maat te behandelen. Handhavingsregie draagt bij aan de doelstelling de burger te behandelen op een passende manier die hij verdient. Dat wil zeggen: in beginsel dienstverlenend en met vertrouwen maar indien nodig ook streng, corrigerend en sanctionerend.

10 Zie voor de context van BT ook bijlage 1 bij het MLTP Toeslagen 2012-2015

De verbinding van Handhavingsregie met de besturing van de BT wordt gelegd door gegeven of afgestemde beleidskaders en de interactie met de andere besturende processen (in het contextdiagram).

Handhavingsregie kent als besturingsparadigma de gesloten regelkring (Demingcirkel: plan>do>check>act) binnen de Belastingdienst beter bekend als de "leercirkel". De verbinding met de besturing vindt daarom ook plaats in de vorm van de beleidsevaluatie door effectmeting, naast de reguliere (productie)rapportages.

Handhavingsregie "voedt" zijn omgeving met bijdragen aan de strategische en tactische planningsprocessen (beïnvloeding concernstrategie en formulering van (uitvoerings)beleid en opstellen Handhavingsplan) en op het laagste besturingsniveau door het tot stand doen komen van weegregels. Dit vindt plaats door Intelligence te mandateren weegregels op te stellen (en toe te passen). Deze regels zijn in de huidige en toekomstige inrichting de besturingsparameters voor de selectieprocessen binnen de uitvoerende processen van BT.



4.4. Relatie Intelligence en Handhavingsregie

Intelligence is 'het product dat voortkomt uit het verzamelen en veredelen van relevante informatie, waarop besluitvorming kan worden gebaseerd én het proces dat dit product oplevert'. Handhavingsregie voert zijn functie uit op basis van de producten van Intelligence.

In het algemeen kan gesteld worden dat Handhavingsregie opdrachtgever is aan Intelligence. Intelligence is derhalve opdrachtnemer. De opdrachten variëren van permanente opdrachten tot monitoring van bepaalde stromen of entiteiten, het opbouwen van een

specifieke kennispositie op bepaalde terreinen of opdrachten tot innovatie van handhavingsmethoden en technieken.

Door het invoeren van opdrachtgever/opdrachtnemer relaties komt er een gezonde spanning in de organisatie. Dergelijke relaties werken het kritisch volgen van elkaars producten en het elkaar aanspreken in de hand.

4.5. Relatie Handhavingsregie en Intelligence BT met het concern

Het (nog te ontwikkelen) Handhavingsbeleid van BT is afgeleid van de permanente opdracht van de Belastingdienst en is dus ook gericht op de strategische doelstelling van de Belastingdienst: het bevorderen van compliance.

Onze permanente opdracht
Wij geven uitvoering aan:
- de heffing, controle en inning van rijksbelastingen, bijdragen zorgverzekeringswet, premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen;
- de controle op de naleving van wetgeving betreffende in-, uit- en doorvoer van goederen, en van wetgeving op economisch, gezondheids- milieu- en veiligheidsterrein, economische ordening en financiële integriteit;
- de toekenning van en controle op inkomensafhankelijke toeslagen;
- de opsporing op al de hiervóór genoemde terreinen.

Dit doen wij zo doeltreffend en doelmatig mogelijk. Startpunten van ons handelen zijn rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Onze visie
Onze inzet is de mate waarin burgers en bedrijven vrijwillig hun verplichtingen nakomen maximaal te vergroten (compliance).[11]

Handhavingsregie BT en Handhavingsregie Belastingdienst kennen dus dezelfde uitgangspunten.

Tussen BT en Belastingdienst bestaat via de Landelijke Toezichtsorganisatie (LTO) en de AntiFraude Box (AFB) een vakinhoudelijke verbinding. De ontwikkeling van Handhavingsregie en Intelligence wordt in deze samenwerking dan ook daadwerkelijk gedeeld.

De wettelijke taken, de fysieke omgeving waarin Belastingdienst en BT opereren en de omvang en opbouw van de organisatie zijn echter wel verschillend. Ondanks een gelijk uitgangspunt en de inhoudelijke verbinding levert dit in de praktijk ook een verschil op in aanpak van Handhavingsregie en Intelligence.

In de volgende hoofdstukken wordt Handhavingsregie en Intelligence specifiek voor BT, beschreven.

11 Bron: diverse beleidsdocumenten waaronder: MLTP 2012-2015, en Bedrijfsplan 2012

5. Handhavingsregie

Handhavingsregie is voor het concern als volgt gedefinieerd:

> Onze inzet is de mate waarin burgers en bedrijven vrijwillig hun verplichtingen nakomen maximaal te vergroten (compliance). Om dat doel te bereiken, maken we gebruik van een uitgebreid instrumentarium, reikend van **dienstverlening**, via horizontaal en verticaal **toezicht** tot **opsporing**. Zo geven we belastingplichtigen de aandacht die zij verdienen. Om met onze activiteiten steeds het maximale effect op de compliance te bereiken, maken we in onze aanpak van geval tot geval keuzes welk instrument we inzetten. Dat keuzeproces noemen we handhavingsregie.[12]

Binnen het Concern wordt Handhavingsregie op 3 niveaus onderkend: strategisch, tactisch en operationeel. Voor BT verstaan we dat als volgt:

<u>Handhavingsregie op strategisch-niveau</u>
Dit is een taak op concernniveau. Opdrachten voor de handhaving worden gegeven in plannen (bijvoorbeeld concern brede visie op handhaving, MLTP, bedrijfsplan 2012). Toeslagen kan dit proces <u>beïnvloeden en mede vorm- en inhoud geven.</u>

<u>Handhavingsregie op operationeel niveau</u>
Dit deel van Handhavingsregie wordt bij BT niet apart ingericht. Argumenten: vanwege aard van proces zijn de ruimtes voor keuzes in de operatie bij rood klein. Deze taak wordt (binnen kaders) voorzien in de lijn (de M2-er van een operationeel team).

Handhavingsregie BT is gepositioneerd op tactisch niveau. Ze streeft een maximaal handhavingseffect na én garandeert tegelijkertijd een minimaal handhavingsniveau. Dit bereikt BT door continue (dynamisch) het beschikbare handhavingsaanbod van competenties en middelen af te stemmen op de actuele handhavingsvraag.

Handhavingsregie is onderdeel van de besturing van BT. Het proces Handhavingsregie faciliteert de bestuurders in de besturing van de Handhaving. Maar *"de bestuurders zijn er van"*.

Handhavingsregie stuurt het volledige handhavingspalet aan. Op basis van de bestuurlijke keuzes wordt zowel het kantoor Toeslagen als de 'keten' aangestuurd.

5.1. Uitgangspunten

In Hoofdstuk 2.1 zijn de uitgangspunten opgesomd die zijn vastgesteld voor Handhavingsregie. Deze uitgangspunten zijn aangevuld met een van de ankers van de Anti Fraude Box. Dit 'anker' is als 'opgave' voor Handhavingsregie overgenomen:

- BT gaat uit van vertrouwen en verleent diensten en houdt toezicht op maat. Berichten van onbekende en risicovolle burgers en bedrijven

12 Bron: Bedrijfsplan Belastingdienst 2012: 'Eenvoudig aanspreekbaar in 2012', versie 0.7, d.d. 26 september 2011

worden eerst beoordeeld. BT wil zeker weten wie een bericht (namens wie) instuurt

Uitgangspunt voor de werkwijze van Handhavingsregie is nader te formuleren handhavingsbeleid[13]. Handhavingsregie stelt het bestuur van BT in staat de 'knoppen' aan de verschillende handhavingsinstrumenten te bedienen, voortdurend strevend naar een optimaal handhavingseffect op vooraf benoemde prioriteiten en
- maximale efficiency,
- klantgerichte dienstverlening,
- een wendbare organisatie

Rechtmatigheid[14] is daarbij een randvoorwaarde.

5.2. Wat anders is aan Toeslagen

Het 'Toeslagbedrijf' is fundamenteel anders dan de andere bedrijven (de Belastingdienst en de Douane) binnen de Belastingdienst als concern. In Hoofdstuk 1.1. is al kort ingegaan op de aard van BT.

Waar de belastingdienst en de douane een belasting 'heffen' verstrekt BT een 'recht op een toeslag'. De uitdaging van BT is om dat recht tijdig te verstrekken aan de betreffende toeslaggerechtigde.

In het MLTP Toeslagen 2012-2015 is onder meer het volgende over Toeslagen geschreven:

'De toeslagendoelgroep bestaat uit huishoudens met lagere inkomens. Veel toeslaggerechtigden hebben de toeslag nodig om het 'huishoudboekje rond te krijgen'. Onjuiste betalingen en verstoringen leiden direct tot extra druk bij de dienstverleningskanalen. (.....)

Door de omvang en aard van de doelgroep, de veelheid van belanghebbenden in de toeslagenketen en het werken in de actualiteit, is de uitvoering van de (relatief eenvoudige) toeslagenregelgeving toch gecompliceerd.

Een extra complicerende factor is het feit dat Toeslagen werkt in de actualiteit: veranderingen in het leven van de burger (verhuizing, overlijden, inkomenswijziging etc.) worden direct verwerkt in recht en hoogte van de relevante toeslagen. Daarbij is vertrouwen in de bewering van de burger het uitgangspunt.'

Handhavingsregie BT dient daardoor, meer nog dan 'blauw' en 'groen', de balans te bewaken tussen dienstverlening, toezicht en opsporing. Transparant zijn in de gemaakte handhavingskeuzes, deze kunnen uitleggen aan de stakeholders, en het doorlopend monitoren van de effecten van de handhaving op verschillende doelgroepen zijn extra kwaliteiten van Handhavingsregie BT.

---

13 Handhavingsbeleid Belastingdienst Toeslagen zal in december 2011 worden aangeboden aan het MT BT

14 Onder rechtmatigheid wordt hier zowel verstaan het toetsten van het toeslagrecht aan wet en regelgeving (E.B.U. is daarin een belangrijk element) als ook het getoetst worden van de werkwijze van BT door ARK/RAD e.d. Hun goedkeurende verklaringen zijn immers het rechtmatigheidsniveau dat departementen en Tweede Kamer minimaal van BT verwachten.

5.3. Combinatie van Slimmer Handhaven en Beleid mét effect!

Handhavingsregie en uitvoering staan niet los van elkaar. Een beeld van de handhavingsvraag en de mogelijk effectieve interventies ontstaat op basis van een inhoudelijke interactie (inhoud kennen van de business toeslagen) over de verschillende besturingslagen (strategisch, tactisch en operationeel) en handhavingsinstrumenten heen. Handhavingsregie dient hier volgens de uitgangspunten consensus in de organisatie te bereiken. Van Handhavingsregie BT mag dan ook worden verwacht dat ze binnen de matrix kunnen denken en handelen.

Handhaving → ↓	Strategisch	Tactisch	Operationeel
Opsporing			
Toezicht			
Communicatie en Dienstverlening			

Slimmer handhaven doet BT door

1. Doordachte inzet van communicatie en dienstverlening. Hiermee kan op basis van kennis van de doelgroep (onderzoek) en met gebruik van actuele inzichten (evidence based) en middelen, op meest efficiënte wijze grote groepen toeslaggerechtigden aangezet worden zich compliant te gedragen.
2. Actief op zoek te (laten) gaan naar risico's op non compliance, deze te leren kennen, te vertalen naar effectieve interventies per doelgroep en daardoor de trefzekerheid van selecties te vergroten.

Een deel van de handhaving wordt langs deze lijnen via thema's vormgegeven.

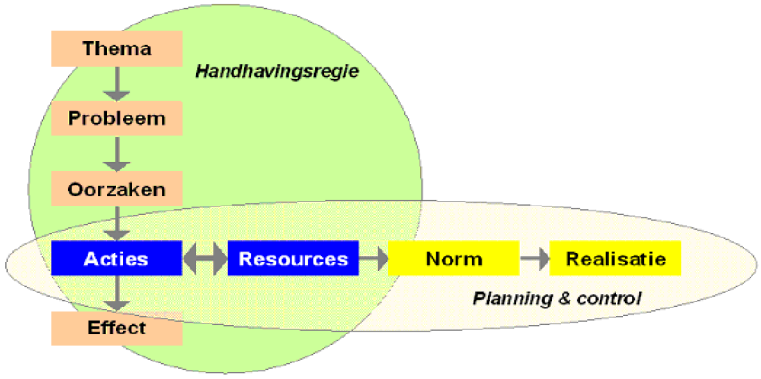
Deze procedure zorgt voor het managen van verwachtingen. Van de gedefinieerde thema's wordt duidelijk aan welk effect of risico wél en waaraan géén bijdrage kan worden geleverd. Helder wordt wat buiten de invloedssfeer van de BT ligt en waar buiten BT acties geïnitieerd zouden kunnen worden om het effect te vergroten

5.4. Relatie Handhavingsregie en Productiebesturing

De hiervoor beschreven aanpak leidt tot effectieve interventies, maar houdt nog geen rekening met beperkingen in resources en de onderlinge interactie tussen het probleem en het systeem (i.c. BT) waarmee het probleem wordt opgelost.

Daarvoor is ook afstemming met productiebesturing nodig. Handhavingsregie en productiebesturing functioneren dus niet los van elkaar. De handhavingsvraag moet steeds worden afgestemd op het aanbod van de uitvoering (productie). Voor deze afstemming is een inhoudelijke interactie (planning van het werk) nodig met de verschillende besturingslagen.

De aard van deze interactie tussen probleem en systeemdenken is te beschouwen als een generiek planningsmechanisme: afstemming van handhavingsvraag op productie.



Bij dit mechanisme hoort het idee dat bij aanvang van de plancyclus een evenwicht tussen vraag en aanbod bereikt kan worden, maar dat er zich vervolgens gebeurtenissen voordoen die dat evenwicht verstoren. Handhavingsregie zorgt er in afstemming met productiebesturing voor dat de planning weer een nieuw evenwicht bereikt. (Na de calamiteit wordt het plan weer opgepakt.)

Deze gebeurtenissen zijn de triggers voor het integrale planningsproces. In procesterminologie zijn zij aan te merken als de *business events* van BT.

Het gaat bijvoorbeeld om de volgende triggers:

- Een politieke of bestuurlijke prioriteit
- Beter inzicht in het verband tussen beoogd effect en handhavingsinterventie op basis van een intelligence advies of ander onderzoeksresultaat
- De evaluatie en planning in stuurcyclus
- Genomen besluiten
- Behaalde resultaten
- Optredende effecten
- Variatie in de beschikbaarheid van resources (meer of minder capaciteit, nieuwe 3-en info, etc.)
- Een verzoek of opdracht tot samenwerking

Deze benadering heeft voor de procesinrichting als groot voordeel dat de BT specifieke Handhavingsregie gescheiden kan worden van het meer generieke bedrijfsvoerings of productiebesturingsvraagstuk. Dit betekent dat bij de inrichting kan worden aangesloten bij Belastingdienstbrede voorzieningen voor productiebesturing en de productieservices van de B/CA.

6. Producten en diensten portfolio

6.1. Inleiding

Het belangwekkendste resultaat van Handhavingsregie is een maximaal handhavingseffect (6.2). In par. 6.3 worden de producten en diensten van Handhavingsregie beschreven welke tot nu toe zijn voorzien. De uiteindelijke vorm van de gedefinieerde producten en diensten in termen van processen wordt werkende weg bepaald (zie hoofdstuk 8 van dit rapport).

6.2. Effect, outcome van Handhavingsregie

Handhavingsregie kent de volgende outcome. Outcome wordt hier gedefinieerd als de bijdrage van Handhavingsregie aan het beoogde effect. Het beoogde effect van Handhavingsregie is maximaal handhavingseffect (compliance) én minimaal handhavingsniveau, de bijdragen die Handhavingsregie daaraan levert zijn:

- Besturing van de handhaving;
- Haalbare handhavingsdoelstellingen;
- Afstemming met stakeholders (departementen, RAD, ARK, etc.)
- Afspraken met ketenpartners en gegevensbronnen (b/ca, “blauw”, FIOD, DUO, SVB, verhuurders, etc.)
- Gericht toezicht door koppeling van de middelen van het toezicht aan de handhavingsdoelstellingen;
- Meer effectieve (de juiste) toezichtsthema’s;
- Innovatie: ontwikkeling van nieuwe effectieve toezichtvormen toegesneden op BT;
- Voor BT geschikt maken van toezichtsvormen (vb. horizontaal toezicht);
- Optimale kennisdeling;
- BT gaat uit van vertrouwen en verleent diensten en houdt toezicht op maat;
- Een lerende organisatie.

Daarnaast is een belangrijk effect de beeldvorming van de BD en B/T, in het bijzonder als betrouwbare uitvoerder van wet- en regelgeving. Hiermee levert BT een bijdrage aan de legitimiteit van de overheid. Tegelijkertijd versterkt dit de werking van de verschillende Handhavingsinstrumenten.

6.3. Producten van Handhavingsregie

De outcome wordt bereikt door de volgende concrete producten en diensten van Handhavingsregie.

De producten die Handhavingsregie levert kunnen worden onderscheiden in:

- <u>Incidentele producten</u>: producten die worden geleverd op het moment dat daar behoefte aan is;
- <u>Plancyclus producten</u>: producten die worden geleverd op basis van de kalender;

- Producten werkvoorbereiding: producten die een gevolg zijn van genomen besluiten en bijdragen aan de uitvoering van de besluiten. Handhavingsregie zal hier vaak optreden als opdrachtgever zowel ketenpartners als Intelligence. Voorbeelden zijn: meetregels/profiles, risicobeschrijvingen, behandelplannen, branche-informatie, contra-informatie.
- Evaluatie producten.

6.3.1. Incidentele producten

De volgende incidentele producten van Handhavingsregie kunnen worden genoemd:

– Nota's en rapportages waarin adviezen voor beleidsvorming worden gegeven.

Uiteenlopende gebeurtenissen geven aanleiding het bestuur/management te adviseren over de inrichting en uitvoering van handhavingsactiviteiten en de effecten die daarmee beoogd worden. Te denken aan calamiteiten, politieke interventies, productieverstoringen waardoor capaciteitsveranderingen e.d. Hiermee draagt Handhavingsregie bij aan het formuleren van haalbare beleids- en handhavingsdoelstellingen.

– (Concept) convenanten.

Convenanten bieden kaders en afspraken voor de samenwerking met de ketenpartners. Handhavingsregie draagt hiermee bij aan de afstemming van de activiteiten met betrekking tot het toezicht in de keten.

6.3.2. Plancyclus producten

De volgende plancyclus producten van Handhavingsregie kunnen worden genoemd:

– Handhavingsplan BT.

Op basis van het handhavingsbeleid BT wordt primair vastgesteld op welke wijze BT vorm geeft aan de haar opgedragen rechtshandhaving en op welke (maatschappelijke) belangen de rechtshandhaving, uitgevoerd door BT, zich richt.

In het Handhavingsplan BT wordt het belang op het gebied van rechtshandhaving, fraudebestrijding geprioriteerd en wordt rekening gehouden met het gewicht dat door politiek en maatschappij wordt toegekend aan de handhaving van bepaalde belangen.

Het Handhavingsplan BT maakt deel uit van het Handhavingsplan Belastingdienst en vormt de basis voor het stuurcontract BT.

– Opdrachten Intelligence

In het kader van de plancyclus waarin het Handhavingsplan ontstaat, verricht Intelligence onderzoek naar (vermeende) non compliance in verschillende doelgroepen. Handhavingsregie verstrekt Intelligence

daartoe de opdrachten. Deze opdrachten passen binnen de kaders van het Handhavingsbeleid.

6.3.3. Producten Werkvoorbereiding

De volgende werkvoorbereidingsproducten van Handhavingsregie kunnen worden genoemd:

- Mandaat aan Intelligence tot het instellen van weegregels

- Mandaat aan Intelligence voor informatie-uitwisseling

Handhavingsregie geeft, na vaststelling van het handhavingsplan mandaat aan Intelligence om de aangewezen klantsegmenten (horizontaal toezicht) en ketenpartners toegang te bieden tot informatie waarmee deze beter in staat zijn maatregelen te nemen om risico's te beheersen, vice versa.

Hiermee wordt invulling gegeven aan het vertrouwen dat de BT stelt in de samenwerking met compliante klanten en ketenpartners.

- Opdrachten, aanwijzingen aan ketenpartners

Handhavingsregie geeft, na vaststelling van het handhavingsplan, opdrachten en aanwijzingen aan ketenpartners die een deel van het Toezicht van BT uitvoeren (vb. B/CA, belastingregio's, Fiod, etc).

- Opdrachten, aanwijzingen aan eigen proces (nu kantoor)

Handhavingsregie geeft, na vaststelling van het handhavingsplan, opdrachten en aanwijzingen aan de teams (*operationeel* niveau). Het gaat hier om de activiteiten die het team/de unit zal ontplooien om de rechtshandhaving vorm te geven. Hierdoor is sprake van gericht toezicht met een gerichte inzet van middelen.

6.3.4. Evaluatie producten

De volgende evaluatie producten van Handhavingsregie kunnen worden genoemd:

- Effectrapportage

Handhavingsregie stelt periodiek een rapportage op over de ontwikkeling van risico's en de effecten van het handelen van BT. Omdat het niet goed mogelijk is met terugwerkende kracht effectmeting voor interventies te organiseren[15], wordt al bij het opstellen van het handhavingsplan aandacht besteed aan de wijze waarop de effecten gemeten gaan worden.

Deze rapportage wordt door het MT BT gebruikt naast de productierapportage.

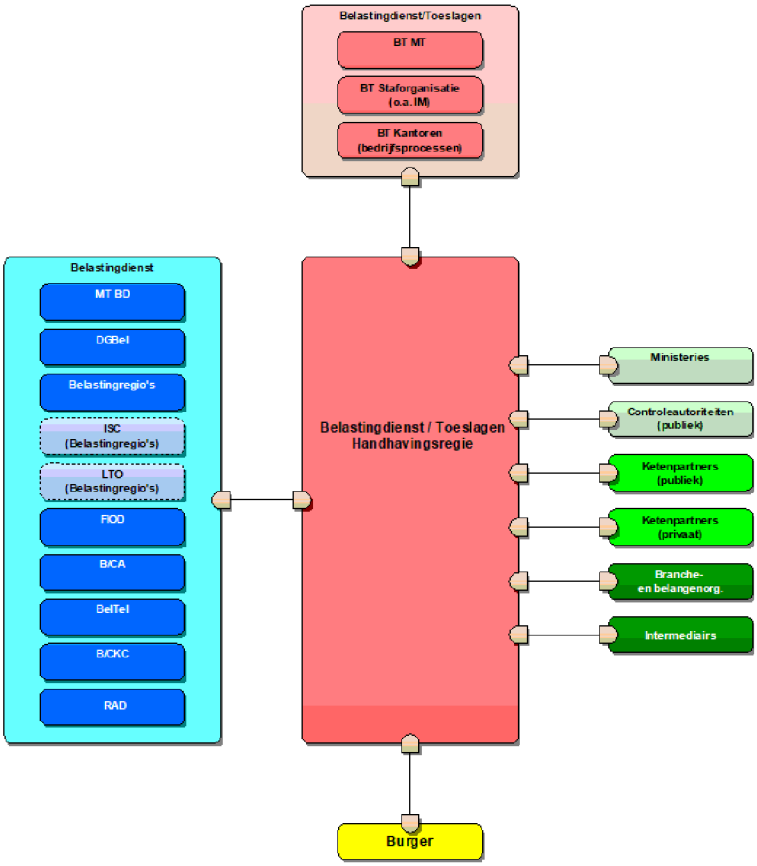
- Mismatches outcome & handhavingsbeleid

15 o.a. Brochure Toezicht dat ertoe doet *Toezicht met effect*, B/CPP Onderzoek en marketing, 29 mei 2008

Naast de effectrapportage initieert en stimuleert Handhavingsregie op verschillende niveaus de evaluatie van handhavingsinterventies. Specifiek van belang voor de sturing van de handhaving is om voortdurend na te gaan of de outcome van BT nog past binnen (lees: bijdraagt aan) de kaders van het handhavingsplan. Op basis van bevindingen wordt het handhavingsplan bijgesteld of wordt een aanpassing van het proces geadviseerd. Handhavingsregie is daarmee direct verantwoordelijk voor de continue kwaliteitsverbetering en innovatie van de handhaving. (Lerende organisatie BT).

6.4. Samenhang producten in de context van Handhavingsregie

In een Contextdiagram is op productniveau aangegeven hoe zich de producten van Handhavingsregie zich verhouden tot hun omgeving[16].



De onderstaande tabellen beschrijven de partijen (niet limitatief) waarmee het proces(gebied) BT / Handhavingsregie interacteert en de aard van de relatie.

BT / Toeslagen	Aard relatie	Beschrijving van de relatie
BT MT	Kaderstellend Verantwoording	Het management van BT stelt kaders en is het besluitvormend gremium voor adviezen m.b.t. de

16 Voorstel is dit contextdiagram te laten maken door alle processen van het domein. Op die manier kunnen doublures worden voorkomen.

		handhaving van BT, afkomstig van handhavingsregie
BT Staforganisaties	Voorwaarde-scheppend	Wijzigingen in het toezicht van BT zullen regelmatig gevolgen hebben voor processen, gegevenshuishouding of ICT-voorzieningen van BT. De diverse staforganisaties van BT (m.n. IM) zijn verantwoordelijk voor het realiseren van deze veranderingen.
BT Kantoren	Uitvoerend	De BT kantoren zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de handhavingstaken.

Belastingdienst	**Aard relatie**	**Beschrijving van de relatie**
MT Belastingdienst	Kaderstellend Verantwoording	Het management van de Belastingdienst stelt kaders en is het besluitvormend gremium voor adviezen m.b.t. de concernbrede handhaving.
DG/Bel	Kaderstellend	Kaderstellend t.a.v. beleidsmatige invulling (inclusief communicatieschakel met ministeries en controleautoriteiten).
Belastingregio's	Samenwerkings-partner Informatie-leverancier	Uitvoering toezichtstaken i.h.k.v. toeslagprocessen (bijv. veldtoetsen en waarneming ter plaatsing of fraudeonderzoek). Levering van fraudesignalen en risico-informatie.
LTO	Samenwerkings-partner Informatie-leverancier	Afstemming toezichtsbeleid ('zelfde klanten') en toezichtsacties. Levering van gedragsgerelateerde informatie (n.a.v. onderzoek)
ISC	Informatie-leverancier	Levert informatie m.b.t. gedragselementen internet en (digitale) sociale media.
FIOD	Samenwerkings-partner Informatie-leverancier	De FIOD voert opsporingsonderzoeken uit om strafrechtelijke vervolging te komen en levert (strategische/tactische) verkenningen c.q. analyses (ongevraagd of op verzoek).
B/CA	Samenwerkings-partner Informatie-leverancier	De samenwerkingsrelatie is meervoudig, zoals 'makelaar' t.a.v. ontsluiting gegevensbronnen derden en uitvoeren toezichtstaken (o.a. ter voorkoming van fraude). Levering van fraudesignalen en risico-informatie. Informatieleverancier t.a.v. bestuurlijke informatie (BI); geeft inzicht in (toezichts)knelpunten primaire processen en haalbaarheid toezichtswijzingen.
BelTel	Samenwerkings-partner Informatie-leverancier	Telefonische dienstverlening richting burgers. Levert informatie over de kwaliteit van de dienstverlening (hoe die ervaren wordt). Levering van fraudesignalen en risico-informatie.
B/CKC	Informatie-leverancier	Onderzoek & Marketing. Leverancier Fiscale Monitor, fact sheets en maatwerkonderzoeken.
RAD	Kaderstellend Verantwoording	Overeenkomstig ARK binnen Controleautoriteiten (Derden).

Derden	**Aard relatie**	**Beschrijving van de relatie**
Ministeries	Kaderstellend Verantwoording	Zijn beleidsverantwoordelijk voor (bepaalde) handhavingstaken van BT
Controleautoriteiten	Kaderstellend Verantwoording	Betreft controlerende instanties vanuit de rijksoverheid (al dan niet ressorterend onder een bepaald ministerie). Bijvoorbeeld de algemene rekenkamer (ARK), Sociale Raadslieden of Nationale Ombudsman,

		maar ook de politiek; Eerste en Tweede Kamer. De algemene rekenkamer beoordeelt de rechtmatigheid en doelmatigheid van de verstrekte betalingen, de Sociale Raadslieden en Nationale Ombudsman oordelen ten aanzien van maatschappelijke behoorlijkheidsnormen, de politiek oordeelt op basis van politieke behoorlijkheidsnormen.
Ketenpartners (publiek)	Samenwerkings-partner Informatie-leverancier	Uitvoering toezichtstaken .i.h.k.v. toeslagprocessen. Uitwisselen kennis, ervaring, instrumenten, etc. op het gebied van handhaving en toezicht. Levering (contra-)informatie derden ten behoeve van gebruik binnen toeslagprocessen. Bijvoorbeeld: KOI's, GOB's, samenwoonsituaties, verblijfstatussen, verzekerdenstatussen, etc. Levering van fraudesignalen en risico-informatie.
Ketenpartners (privaat)	Samenwerking-partner Informatie-leverancier	Overeenkomstig ketenpartners publiek.
Branche- en belangenorganisaties	Kaderstellend Verantwoording	Bewaken van belangen branche- en belangenorganisaties.
Intermediairs	Samenwerkings-partner Informatie-leverancier	Dienstverlening richting burgers. Uitvoering toezichtstaken i.h.k.v. toeslagprocessen. Bijvoorbeeld rechtmatigheid (aanvraag) zorgtoeslag. Levering van fraudesignalen en risico-informatie.

Burger	**Aard relatie**	**Beschrijving van de relatie**
-	'Klant'	Handhavingsregie is verantwoordelijk voor de keuzes met betrekking tot de in te zetten handhavingsinstrumenten, zodanig dat de (compliante) klanten van BT hun 'verplichtingen' maximaal nakomen of niet-compliante klanten maximaal belemmerd worden. De relatie met de klant verloopt indirect via andere processen, bedrijfsonderdelen of instanties.

7. Vervallen

Zie Hoofdstuk 11

8. Procesarchitectuur Handhavingsregie

P.M.

9. Intelligence

Over Intelligence zijn verschillende definities in omloop. Voor BT is Intelligence als volgt gedefinieerd:

Intelligence is het product dat voortkomt uit het verzamelen, analyseren en veredelen van gegevens die worden omgezet in relevante informatie. Op die informatie kan de besluitvorming voor de Handhaving worden gebaseerd op strategisch, tactisch of operationeel niveau. Het proces dat dit product oplevert is het Intelligenceproces. Het Intelligenceproces voor BT heeft de focus op tactisch/operationeel niveau en richt zich vooral op het zicht krijgen op (gedragingen van) burgers zodat we onze benadering op de groep kunnen afstemmen.

Deze definitie impliceert dat Intelligence op strategisch niveau een taak is taak op concernniveau. Intelligence BT kan dit proces beïnvloeden en zal op verzoek hiervoor producten leveren.

Deze definitie geeft, naast de hierna geformuleerde uitgangspunten, richting aan de producten die Intelligence moet opleveren voor BT.

9.1. Uitgangspunten

In Hoofdstuk 2.1 zijn de uitgangspunten opgesomd die door het MT BT zijn vastgesteld voor Intelligence. Deze uitgangspunten zijn als volgt nader gepreciseerd en aangevuld:

- Intelligence BT draagt bij aan efficiënter en effectiever (slimmer) werken
- Dit manifesteert zich door:
  - risico's (op non compliance) te leren kennen,
  - trefzekerheid van selecties te vergroten,
  - effectiviteit (in termen van compliance) van te kiezen aanpak te voorspellen (ex ante) en te meten (ex post)
- Handhavingsregie is opdrachtgever voor Intelligence: de opdrachten zien in hoofdzaak op producten die rechtstreeks bijdragen aan het keuzes maken voor ‘primair proces’.

9.2. Wat anders is aan Toeslagen

Intelligence is binnen de Belastingdienst ingericht bij verschillende dienstonderdelen (belastingdienst en douane) en op verschillende niveaus (regionaal en landelijk). Er is zowel behoefte aan Intelligence ter ondersteuning van bestuurlijke besluitvorming als ook van primaire besluiten op BSN-niveau.

De omvang van BT rechtvaardigt niet dat binnen BT op deze beide te onderscheiden niveaus separate intelligence afdelingen worden ingericht. Intelligence BT zal voor beide processen ondersteunende producten maken.

9.3. Combinatie van onderzoek naar non compliance en slimmer werken: Beleid mét effect!

Gedragswetenschappelijk onderzoek heeft aangetoond dat gedragsverandering uiteindelijk een duurzamer compliance effect oplevert dan het inzetten van hoofdzakelijk repressieve instrumenten. Het concern streeft dan ook voortdurend naar complianceverhoging.

Intelligence voor BT heeft dan ook de focus op onderzoek naar (groepen) klanten welke non compliant gedrag vertonen. Daarnaast stelt Intelligence ons in staat te leren van eerdere Handhavingservaringen.

Intelligence levert daartoe producten (onderzoeken, analyses, evaluaties, resultaten van monitoring, observaties, signalering etc. zie verder H. 10) op aan handhavingsregie.

Onderzoeksprogramma's worden ingezet waar schaarse en bijzondere gedragswetenschappelijke en onderzoekscompetenties worden gevraagd. Deze programma's worden concern-(of overheids-)breed uitgevoerd. Zulke programma's hebben als doel zicht te krijgen op (potentiële) gedragsveranderingen van (groepen) burgers t.a.v. toeslag(belasting)rechten en -plichten. De onderzoeken moeten concrete beïnvloedingsfactoren en -instrumenten opleveren. Voor BT zal de focus bij deze onderzoeken moeten liggen op (groepen van) toeslagsubjecten en op het (positief) kunnen beïnvloeden van hun gedrag.

Analyses worden opgeleverd volgens een methode (vb. 9 stappen methode of Tafel van 11) waardoor per doelgroep een effectieve aanpak wordt voorzien.

Intelligence heeft ook als bron de ogen en oren van medewerk(st)ers van BT, (keten)partners en burgers. Dit is een expliciete haalfunctie t.b.v. Intelligence bij 'de bron'(signaleren).

Kernwoorden van het 'slimmer werken met effect' zijn: speuren naar non-compliance, concrete oplossingen voor toeslagsubjecten en leren van hetgeen we hebben bevonden.

9.4. Relatie Intelligence met concern intelligence en andere overheden, Compacte rijksdienst.

Intelligence is binnen het concern op verschillende plaatsen ontwikkeld. In eerste instantie richtte die Intelligence zich op de verschillende middelen. Inmiddels richt Intelligence zich steeds meer op informatie over subjecten en de mate waarin deze compliant zijn. Deze subjectinformatie leent zich goed voor hergebruik. Intelligence BT zal actief informatie met de verschillende intelligence-afdelingen van het concern uitwisselen en samen analyses uitvoeren. De gedachte daarbij is dat een subjectgerichte aanpak uiteindelijk effectiever is dan een aanpak per middel.

9.4.1. Compacte Rijksdienst

Naast de concernbrede aanpak komen snel nieuwe impulsen vanuit projectgroep 12 van de Compacte Rijksdienst[17].

Een van de voorstellen is om gezamenlijke expertisecentra opzetten

Die gezamenlijke expertisecentra gaan in ieder geval over:

- bundelen van alle kennis op het vlak van de behandeling van uitkeringsgevallen van mensen die in het buitenland verblijven;
- bundelen van de relevante kennis over fraude in het uitkeringsdomein en eventueel daarbuiten;

Dit gebeurt met bestaande middelen: geld en menskracht. Het effect van de expertisecentra zal zijn: betere dienstverlening, effectievere fraudeaanpak en betere kwaliteit van ICT-oplossingen, dit alles mogelijkerwijs ook tegen lagere kosten. Op basis van de met de expertisecentra opgedane ervaring, gaan de uitvoeringsorganisaties bezien of ze activiteiten op deze terreinen ook anderszins kunnen bundelen.

Deze initiatieven zullen vanuit het team HR/I worden opgepakt.

17 Projectgroep 12 richt zich op het 'beter regelen van de inkomensondersteuning aan burgers. Hechter samenwerken van grote uitkeringsorganisaties biedt volop winstkansen. De uitvoeringskosten kunnen omlaag. Dit kan hand in hand gaan met betere dienstverlening aan burgers en effectievere aanpak van frauduleus handelen.

10. Producten en diensten portfolio

10.1. Inleiding

Het belangwekkendste resultaat in termen van effect en outcome Intelligence is zicht hebben op non compliance (10.2). In par. 10.3 worden de producten en diensten van Intelligence beschreven welke tot nu toe zijn voorzien. De uiteindelijke vorm van de gedefinieerde producten en diensten in termen van processen wordt werkende weg bepaald (zie hoofdstuk 12 van dit rapport).

10.2. Effect en outcome van Intelligence

Het Intelligenceproces voor BT heeft de focus op tactisch/operationeel niveau.

Tactisch
De outcome, het effect van Intelligence is dat BT in kan spelen op gedrag van (groepen) burgers: pro-actief en re-actief. Daartoe heeft BT zicht op compliance en non compliance van (doel)groepen binnen het werkveld van BT.

Om effectief te kunnen zijn moet de Intelligence van BT:
- street wise zijn vormgegeven;
- verstand hebben van de 'business BT';
- continue vertalen naar toepassing voor BT;
- BT interpretaties maken van (concern)onderzoeken of analyses;
- de vraag formuleren: wat wil BT weten van strategisch onderzoek.

Operationeel
Het effect van de operationele intelligence is dat het primair proces zicht heeft op compliance en non compliance van individuele BSN's binnen (doel)groepen en concrete aanwijzingen krijgt met betrekking tot de gekozen aanpak. Intelligence heeft dan als effect dat producten zijn opgeleverd op basis waarvan het BSN de behandeling krijgt die past.

10.3. Producten van Intelligence

De outcome wordt bereikt door de volgende concrete producten en diensten van Intelligence. De producten die Intelligence levert kunnen worden onderscheiden in strategische (is geen hoofdproduct), tactische en operationele producten.

10.3.1. Strategische producten

Deze producten hebben als kenmerk dat ze landelijk, overheidsbreed, over landsgrenzen heen kunnen werken. Ze zijn globaal, gericht op trends, onderzoek, scenario's.

Voorbeeldproducten:
- Strategische verkenningen;
- Onderzoeken
- Trendanalyses

- Etc.

Intelligence BT is van deze producten meestal niet (alleen) de uitvoerder, BT kan wel optreden als deelnemer. In voorkomend geval kan BT opdracht geven aan bijv. afdeling marketing en onderzoek van B/CKC, en/of concern intelligence.

10.3.2. Tactische producten

Tactische Intelligence producten zijn generiek, gericht op groepen/thema's, zijn meestal bestemd voor 'rood' maar kunnen (in samenwerkingsverbanden) ook concern of overheidsbreed gelden.

Tactische Intelligence ontwikkelt methoden/technieken voor BT, levert informatie op die bijdraagt aan de besluitvorming voor de Handhaving. Het komt met oplossingsrichtingen, zowel in dienstverlening, toezicht, opsporing als wetgeving etc.: Integrale oplossingsrichtingen. Er wordt methodisch (9 stappen, tafel van 11) gewerkt.

Ook op tactisch niveau is 'inhuur' van specialisten mogelijk (vb. rtp, ICS, Onderzoek & Marketing, SZU, DUO, etc.). Tactische Intelligence levert ook een bijdrage aan evaluatie: betekenis geven aan de gegevens vanuit intelligence operationeel niveau middels effect meting. De producten hebben een voorspellend, onderzoekend en/of pro-actief karakter.

Voorbeeldproducten:
- Doorlopende opdracht van HR voor monitoren van de populatie. Daar bijzonderheden/trends/risico's uit halen en voorleggen aan HR;
- Analyses rond doelgroepen en thema's(vb.: GOB's, studenten, asielzoekers);
- Evaluatie, onderzoek of gewenste effecten ook optreden;
- Opzoek gaan naar trends in open bronnen (maatschappij, AFB, partners, eigen cijfers etc.);
- Verbinden van BSN's: tactisch als het gaat om de capaciteitsvraag: wat + komt dit patroon vaker voor?
- formuleren en instellen van weegregels in NTS voor ketenpartners;
- opstellen factsheets op gebied van intel/handhaving;
- Queries op systemen en bestanden.

10.3.3. Operationele producten

Operationele Intelligence producten zijn specifiek, gericht op individuele BSN's binnen doelgroepen en/of thema's. Deze producten zijn in hoofdzaak bestemd voor BT zelf, ze zijn gericht op de feitelijke klantbehandeling.

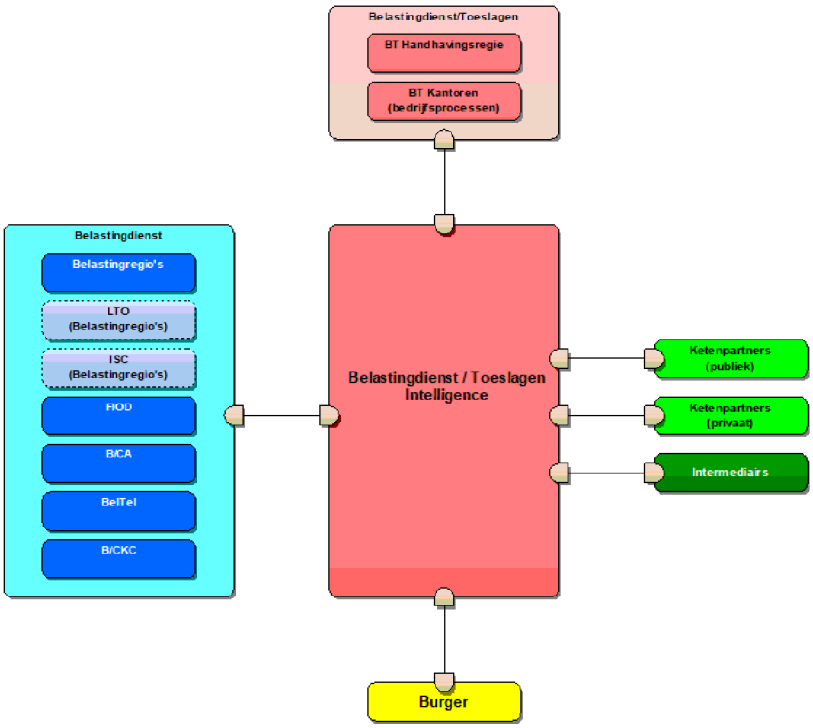
Dit deel van de intelligencefunctie verzamelt ook BI/feiten op gebied van de operatie, feiten registratie en effectenmeting. Klant van operationele Intelligence zijn (via HR) hoofdzakelijk de medewerkers van BT zelf.

Voorbeeldproducten:
- opstellen van weegregels voor 'kantoor';
- overzichten van 'te behandelen bsn's'
- queries;
- briefing op thema's / doelgroepen en aanpak;

- Verbinden van BSN's: operationeel als het gaat om de uitvoeringsvraag: hoe, werkinstructies, belscripts, briefen persvoorlichter etc.

10.4. Samenhang producten in de context van Intelligence

In een Contextdiagram is op productniveau aangegeven hoe zich de producten van Intelligence verhouden tot hun omgeving[18].



In onderstaande tabellen is beschrijven met welke partijen het proces BT / Intelligence interacteert en de aard van de relatie (niet limitatief).

NB. De levering van informatie aan Intelligence komt in belangrijke mate overeen met die aan Handhavingsregie, maar het gebruik wijkt af. Handhavingsregie kijkt naar bepaalde informatie vanuit het oogpunt van (direct) te nemen handhavingsmaatregelen, terwijl Intellingece 'dezelfde' informatie gebruikt voor analyse, veredeling, extrapolatie, etc. Het is denkbaar dat diepgang en vorm van de informatie afwijken.

BT / Toeslagen	Aard relatie	Beschrijving van de relatie
BT Handhavings-regie	Kaderstellend	Opdrachtgevend proces richting Intelligence.
BT Kantoren	Informatie-leverancier	De BT kantoren zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de handhavingstaken en leveren informatie m.b.t. de uitvoering van toezichtstaken (i.h.k.v. de leercirkel).

18 Voorstel is dit contextdiagram te laten maken door alle processen van het domein. Op die manier kunnen doublures worden voorkomen.

Belastingdienst	Aard relatie	Beschrijving van de relatie
Belastingdienst-regio's	Informatie-leverancier	Levering van informatie over de uitvoering van toezichtstaken i.h.k.v. toeslagprocessen (i.h.k.v. de leercirkel). Levering van fraudesignalen en risico-informatie.
LTO	Informatie-leverancier	Levering van gedragsgerelateerde informatie (n.a.v. onderzoek)
ISC	Informatie-leverancier	Levering van informatie m.b.t. gedragselementen internet en (digitale) sociale media.
FIOD	Informatie-leverancier	Levering van informatie over de uitvoering van toezichtstaken i.h.k.v. toeslagprocessen Levering van gedragsgerelateerde informatie
B/CA	Informatie-leverancier	Levering van gedragsgerelateerde informatie Levering van fraudesignalen en risico-informatie.
BelTel	Informatie-leverancier	Levering van informatie over de kwaliteit van de dienstverlening (hoe die ervaren wordt). Levering van fraudesignalen en risico-informatie.
B/CKC	Informatie-leverancier	Onderzoek & Marketing. Leverancier Fiscale Monitor, fact sheets en maatwerkonderzoeken.

Derden	Aard relatie	Beschrijving van de relatie
Ketenpartners (publiek)	Informatie-leverancier	Levering van informatie over de uitvoering van toezichtstaken i.h.k.v. toeslagprocessen Levering van informatie over effectiviteit- en efficiëncy van toezichtsvormen en –instrumenten. Levering van fraudesignalen en risico-informatie.
Ketenpartners (privaat)	Informatie-leverancier	Idem als ketenpartners publiek.
Intermediairs	Informatie-leverancier	Levering van informatie over de kwaliteit van de dienstverlening. Levering van fraudesignalen en risico-informatie.

Burger	Aard relatie	Beschrijving van de relatie
-	'Klant'	Klant is 'onderwerp van gesprek' voor Intelligence, maar er bestaat geen rechtstreekse relatie mee.

11. Van globaal ontwerp naar procesontwerp

11.1. Van richten naar inrichten

Met het globaal ontwerp gaat het *richten* over naar het *inrichten.* In de HOO-fasering die de Belastingdienst als ontwerpmethodiek hanteert is dit het scharnier van *wat* naar *hoe*. Deze methodiek richt zich nadrukkelijk op het behouden van flexibiliteit in de inrichting. Gerealiseerde voorzieningen dienen toekomstgericht te zijn. Zij moeten zodanig ontworpen zijn dat veranderingen mogelijk zijn én zij gebruikt kunnen worden voor functioneel vergelijkbare toepassingen. Andersom betekent dit dat het ontworpen proces zo veel mogelijk gebruik maakt van reeds bestaande voorzieningen. Dit is de essentie van een scharnier: flexibel verbinden.

Het ontwerp is daarom in eerste instantie functioneel en globaal van aard. Zo ontstaat wel een volledig en precies procesontwerp, maar behoeven details pas te worden ingevuld (lees vastgelegd!) als dat voor de inrichting noodzakelijk is. De metafoor van het scharnier maakt duidelijk dat het ontwerp van de juiste verbindingen met de omgeving essentieel is, dit borgt de flexibiliteit van de inrichting aan weerszijden van het scharnier.

Deze uitgangspunten zijn de ontwerpessenties voor het procesontwerp van HR/I, in hoofdstuk 8.

11.2. Doelstelling met het ontwerpresultaat

Het ontwerpresultaat (rapport globaal ontwerp) heeft de volgende doelstellingen:

- Het voorbereiden van besluitvorming ten behoeve van MT BT over de globale inrichting van HR/I.
- Het afbakenen van HR/I ten opzichte van de aanpalende (besturende) processen.
- Het bieden van een kwalitatief stuurinstrument voor de vervolgstappen.
- Het bieden van kaders en richting voor de verdere inrichting van zowel Toeslagen als geheel als HR/I in het bijzonder.

12. Procesarchitectuur Intelligence

P.M.

13. Inrichting organisatie

In dit onderdeel wordt een beschrijving gegeven van de voorziene functies bij 'team HR/I, de formatie en de kaders voor de plaatsing van medewerkers in dit team. Eerst wordt een beschrijving gegeven van de functies in team HR/I. Deze bestaan uit een omschrijving van de (kennis)functies in het team en de daaraan verbonden functie-eisen en competenties. Vervolgens wordt aangegeven hoe de formatie van het team er uit komt te zien

13.1. Inrichting Handhavingsregie Intelligence

Handhavingsregie en Intelligence wordt binnen BT ingericht in één compact team. In dit team werken voornamelijk 'kenniswerkers' op de deelgebieden:

- (Uitvoerings)beleid en onderzoek;
- Regievoering;
- Intelligence (I).

In de hoofdstuk 5 e.v. van deze notitie is uitgebreid ingegaan op het werkpakket en producten van het team.
Het team HR/I bestaat uit 'kennisfuncties', op strategisch en tactisch niveau in hoofdgroep IV en V, groepsfunctie F en I.

De kenniswerkers richten zich bij de afdeling Handhaving hoofdzakelijk op:

1. samenwerking in de breedste zin, op strategisch/tactisch niveau (zie context diagram), inclusief informatie-uitwisseling;
2. (Integrale) beleidsadvisering van het management van BT;
3. Regisseren van de Handhaving voor BT voor zowel keten als kantoor;
4. Innovatie op gebied van handhaving en gedrag, dienstverlening, toezicht en opsporing en de ontwikkeling van methoden en technieken;
5. Uitvoeren van strategische, tactische en operationele (risico)analyse;
6. Verzorgen en borgen van kennis en informatie op het gebied van compliance verbetering;

13.2. Team HR/I

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens beschreven wat de noodzakelijke competenties zijn, welke formatie is voorzien en hoe medewerk(st)ers worden geplaatst.

13.2.1. Benodigde competenties

<u>Algemeen</u>

De kenniswerkers hebben een aantoonbaar HBO- of academische werk- en denkniveau (niveau groep IV of V, groepsfuncties F en I), Ze hebben affiniteit met dienstverlening, toezicht en opsporing in relatie tot Handhaving en gedrag in relatie tot het toeslagenproces. Het zijn enerzijds vakinhoudelijk specialisten maar ook medewerkers met onderzoeks- en analysekennis en daarbij behorende competenties.

Om een kennisfunctie te kunnen uitvoeren dienen de medewerkers te beschikken over een breed inzicht op handhavingaspecten en een aantal basis competenties.

Handhaving
Voor het vervullen van de (uitvoerings)beleids- , onderzoeks- en analysefuncties in het team HR/I is behoefte aan medewerkers op academisch werk- en denkniveau. De kennis strekt zich uit op een aantal deelterreinen, zoals: wetgeving, handhaving en gedragsbeïnvloeding, de samenwerking met handhavingpartners en wetenschappelijk onderzoek.

De regie functie bij het team wordt vervuld door medewerkers op HBO- of academisch werk- en denkniveau. De kennis is voor een groot deel opgebouwd door meerdere jaren ervaring in toeslagenproces en is aangevuld met kennis van andere handhavingsorganisaties en ketenpartners. Het accent van de taken ligt op de aansturing in de keten (inclusief kantoor) van de gekozen handhavingsaanpak. In deze functie worden de huidige kwaliteiten van keteninrichters (IM), procesinrichters (KRP) en kantoorinrichters (POC) bijeen gebracht.

Binnen regie productie is een dergelijke functie ook voorzien. Beide 'regiefuncties' zullen in onderlinge samenhang verder worden uitgewerkt[19].

Intelligence
De Intelligence functies bestaan uit twee soorten kenniswerkers op HBO- of academisch werk en denkniveau:
- Analisten, bij voorkeur met specifieke kennis van de doelgroep en regelingen;
- Specialisten op het gebied van dataontsluiting, ICT, wiskunde, statistiek, EDP, e.d.

In de tabellen hierna zijn de competenties voor de medewerkers van HR/I beschreven. Het betreft een zogenaamd streefbeeld. Naast competenties zijn ook de houding en gedragskenmerken van medewerkers bepalend voor het succes van het team HR/I

19 Een opdracht daartoe zal door het MT worden gegeven aan de kwartiermakers Productie en HR/I.

Tabel 3

	Niveau	
Beleids-, onderzoeks- en analysefuncties	IV	V
Denken		
Oordeelsvorming		**X**
Visie	**X**	**X**
Tactisch en bestuurlijk inzicht		**X**
Voelen		
Samenwerken	**X**	**X**
Kracht		
Organisatiegericht aansturen	**X**	**X**
Durf	**X**	**X**

Tabel 4

	Niveau	
Regie functies	F-HBO	I-WO
Denken		
Visie		**X**
Tactisch en bestuurlijk inzicht		**X**
Omgevingsbewustzijn	**X**	
Oordeelsvorming	**X**	
Voelen		
Netwerken	**X**	**X**
Samenwerken	**X**	**X**
Kracht		
Doorzettingsvermogen	**X**	
Initiatief	**X**	
Besluitvaardigheid		**X**
Onafhankelijkheid		**X**

Tabel 5

Intelligence	***Niveau***		
	E-MBO	F-HBO	I-WO
Denken			
Visie			X
Tactisch en bestuurlijk inzicht			X
Vakkennis	X	X	
Analyseren	x	X	
Voelen			
Klantgerichtheid	X	X	X
Samenwerken	x	X	X
Kracht			
Initiatief			X
Overtuigingskracht			X
Flexibiliteit		X	
Onafhankelijkheid		X	
Productgerichtheid (kwalitatief)	X		
Inzet	x		

13.2.2. Formatie

De formatie van het teamHR/I bestaat uit totaal 16 (fte) medewerkers + 1 (fte) teamleider en is als volgt verdeeld over de teams:

- Beleids-, onderzoeks- en analysefuncties 4 fte;
  Op de deelgebieden dienstverlening, toezicht, opsporing en handhavingsbeleid.
- Regiefunctie t.b.v. keten, inclusief kantoor: 4 fte;
- Intelligence (Intel): 8 fte;
  (Op de deelgebieden dataontsluiting en EDP: 3 fte, analisten 5 fte)

13.2.3. Plaatsing

In eerste aanleg zal de plaatsing van medewerk(st)ers in team HR/I gebeuren vanuit de bestaande teams uit BT, van zowel Domein als Kantoor. Medewerk(st)ers zullen vanuit huidige teams worden 'aangehaakt' aan team HR/I.

Definitieve plaatsing zal, in samenhang met de resultaten van de opdrachten Domein- en Kantoorinrichting, in overleg met de medezeggenschap plaatsvinden.

13.3 Scopafijthbid aspecten

In deze paragraaf zullen de gevolgen voor de afzonderlijke Scopafijthbid aspecten kort worden toegelicht.

13.3.1. Samenwerking

Het team HR/I werkt intensief met elkaar en met de overige teams soortgelijke teams binnen en buiten het concern samen. Aan iedere samenwerkingsgroep, projectgroep of overleg binnen het concern welke is gericht op ontwikkeling en de vervaardiging van handhavingsbeleid neemt een medewerker van het team HR/I deel.
De beleids/onderzoeksmedewerk(st)ers van het team HR/I kunnen door het MT ook ingezet worden op voor BT strategische het team HR/I overstijgende dossiers.
Er is een permanente verbinding met zowel de overige sturende teams als de teams van BT waar het primair proces wordt uitgevoerd.

13.3.2. Communicatie

Na akkoord van het MT BT en na bespreking met de medezeggenschap vindt publicatie plaats op ToeslagenWeb. Dit rapport wordt binnen de werkoverleggen van de 'leverende teams' besproken en waar nodig toegelicht. Door aangewezen medewerkers van team HR/I wordt een algemene voorlichtingsronde verzorgd aan de M2-ers. Doel is hen in staat te stellen hun medewerk(st)ers te vertellen waarom voor deze lijn van werken is gekozen.

Naast dit interne traject zullen de ketenpartners moeten worden voorgelicht. Voor hen is vooral van belang met wie ze binnen Toeslagen 'zaken kunnen doen'.

13.3.3. Organisatie

Dit onderdeel is beschreven in 13.1 van dit rapport.

13.3.4. Personeel waaronder formatie

Dit onderdeel is beschreven in 13.2 van dit rapport.

13.3.5. Administratieve organisatie en interne controle

In de procesarchitectuur zijn de primaire processen van BT opgenomen, in het mandaatregister het mandaat voor M1 en M2.
In het HIB/BBN[20] zijn de binnen de Belastingdienst verplichte interne controles neergelegd. Deze zijn in BT kantoor uitgewerkt in een ICP[21] en worden d.m.v. de applicatie BIC uitgezet en in control gehouden.

Bedrijfsvoering zal gevraagd worden waar nodig ZOOP, het mandaatregister en ICP aan te passen aan de veranderde structuur.

13.3.6. Financiën

De inrichting van het team HR/I is macro gezien budgettair neutraal.

Binnen het team worden 2 nieuwe functies ingevoerd: die van teamleider HR/I(hoofdgroep V, S14) en contactambtenaar (Ind. V, of groepsfunctie

20 Handboek Informatiebeveiliging Belastingdienst / Basis Beveiligings Niveau.
21 Intern Controle Programma.

I). De overige functies binnen het team zijn weliswaar (deels) nieuw, maar zijn een samenstelsel van bestaande functies binnen BT.

De financiering van de 2 nieuwe functies wordt uiteindelijk meegenomen in de gehele aangepaste inrichting van BT (afronding inrichting Handhaving/Intelligence, inrichting Domein en Kantoor).

13.3.7. Informatievoorziening en automatisering

De inrichting genereert voor de korte termijn geen andere wensen dan reeds voorzien in de planning. Met bedrijfsvoering kunnen afspraken worden gemaakt over het opstellen van en meten van indicatoren voor effectmeting. Binnen NTS zijn voorzieningen opgenomen om diverse prestatie-indicatoren (kwalitatief en kwantitatief) te kunnen meten. In de oude sporen voorziet het huidige systeem (de oude sporen nemen ook snel in belang af).

Handhaving zal meer en meer in de actualiteit, preventief en elektronisch worden vormgegeven. Hiervoor zullen voorzieningen moeten worden getroffen. Belangrijk hierbij is de (overheidsbrede) wens om meer toezicht samen met partners uit te voeren. Rond om dit thema zullen extra voorziening in informatisering en automatisering moeten worden getroffen. In 2012 zullen die wensen moeten zijn verkend en in het IM-voortbrengingsproces zijn belegd.

13.3.8. Juridische zaken

De nieuwe inrichting is aanleiding om de regelgeving (mandaat) voor de [redacted] Toeslagen te wijzigen. In de huidige situatie (Uitvoeringsregeling Belastingdienst) is niet voorzien in een dergelijke functie voor BT. BT maakt gebruik van de [redacted] van Belastingregio Utrecht. Uitvoeringsregeling en mandatering moeten worden aangepast.

13.3.9. Techniek

Geen gevolgen.

13.3.10. Huisvesting

De medewerkers van team HR/I hebben in aanvang een werkplek in hun huidige teams. De inrichting van het bedrijfspand van BT (volgens de principes van OGH) biedt voldoende mogelijkheden om op korte termijn mensen samen te brengen en samen, als team HR/I te laten werken.

Voor de langere termijn is een andere huisvestingsbehoefte aan de orde. Door de noodzakelijke frequente afstemming is het van groot belang dat de medewerkers van Team HR/I worden gehuisvest in de nabijheid van het huidige team KRP. Hierin kan worden voorzien in de afronding van de projecten inrichting Kantoor, Domein en Handhaving/Intelligence.

13.3.11. Beveiliging

De inrichting genereert geen nadere acties.

13.3.12. Integriteit

De inrichting genereert geen nadere acties op het gebied van integriteit.

13.3.13. Bestuurlijke Informatie

De units KRP en POC van BT meten nu hoofdzakelijk 'eindproducten'. Met deze afdelingen wordt onderzocht of zij ook effecten en 'tussenproducten' kunnen meten. Door deze afdelingen wordt samengewerkt bij het maken van het Handhavingsplan, zodat in het creatieproces direct de noodzakelijke KPI worden beschreven.

Doel is dat in de bestuurlijke informatiebehoefte van Handhaving wordt voorzien door de huidige units KRP en POC.

13.3.14. Duurzaamheid

De inrichting van het team HR/I zal in samenhang met reeds ingezette en nog in te zetten activiteiten op het gebied van inrichting Domein en Kantoor resulteren in een passende inrichting.

Een strakke sturing op vooraf benoemde prioriteiten, maximale efficiency, klantgerichte dienstverlening, in een wendbare organisatie is een kritische succes factor voor het realiseren van de missie. Rechtmatigheid is daarbij een randvoorwaarde.

13.4 Voorstel vervolg: de veranderstrategie

Handhavingsregie/Intelligence is een bijzonder proces: een besturend proces dat het moet hebben van enerzijds brede en diepe kennis van het proces van Toeslagen en de Toeslag-organisatie en anderzijds van een optimale relatie met de bestuurders (M1) en managers(M2) van BT en de keten. Bij de verdere ontwikkeling moet hier rekening mee worden gehouden.

<u>Globaal proces ontwerp</u>
Dit globaal ontwerp moet direct bijgedragen aan de uitvoering en ontwikkeling van HR/I. Het vooronderzoek (interviews) en het globaal ontwerp hebben daarbij een inhoudelijk aanjagende en proces faciliterende functie: er is uitdaging en voeding gegeven aan de gedachtevorming en getracht is de stappen die BT met Handhavingsregie wil en kan zetten, zo goed mogelijk te ondersteunen.

Om deze weg te verduurzamen moet HR/I uiteindelijk een plek krijgen in de procesplaat en procesarchitectuur van Toeslagen. Hiertoe dient een globaal procesontwerp te worden gemaakt. Dit uiteindelijke globaal proces ontwerp en de procesinrichting kunnen via deze lijnen door de voortbrengingsketen (IM) verder worden uitgewerkt en ingepast in de architectuur.

Ruimte voor 'lerend inrichten
Het ontwerpresultaat laat bewust de nodige ruimte over, de inrichting van H'R/I kan niet anders zijn dan ontwikkelenderwijs, terwijl voor de inrichting en realisatie van HR/I én andere procesgebieden voldoende concrete uitspraken zijn gedaan.

Communicatie
Voor het draagvlak van is het noodzakelijk dat elke leidinggevende van BT zelf aan zijn/haar medewerk(st)ers uit kan leggen waarom gekozen is voor deze lijn van werken. In overleg met de afdeling Communcatie zal daartoe een aanpak worden opgesteld.

13.5 Hoe nu verder

P.M.

13.5.1 Activiteitenplan

P.M.