



VERTROUWELIJK

Naam dienstonderdeel

Toeslagen

Graadt van Roggenweg 500
3531 AH Utrecht
Postbus 2092
3500 GB Utrecht
www.belastingdienst.nl

Contactpersonen

memo

Goede dossiervorming

1. Algemeen

Het dossier dient alle informatie te bevatten om zonder voorkennis van belanghebbende zich een oordeel te kunnen vormen over de planning (de aard en planning van de opdracht), de uitvoering (de tijdsfasering, omvang en resultaten van de werkzaamheden) en de evaluatie (op basis van de informatie) van de toezichtwerkzaamheden.

Bovenstaande is geen hogere wiskunde, maar wel gemakkelijker opgeschreven dan in de praktijk gebracht. Gedegen dossiervorming is immers dikwijls niet eenvoudig. Een dossier moet 1) alle relevante stukken bevatten en 2) deze stukken moeten alle relevante informatie bevatten.

Dossiervorming heeft in andere sectoren, zoals het openbare accountantsberoep, een vergelijkbare functie. En ook in deze sector wordt bij inspecties achteraf regelmatig vastgesteld dat dossiervorming tekortschiet en ook wordt er dikwijls geklaagd over de werkdruk die dossiervorming met zich meebrengt. Eenduidige richtlijnen en afspraken aan de voorkant kunnen hierbij veel problemen voorkomen.

2. Doel

Het door vaktechniek als speerpunt benoemde onderwerp 'goede dossiervorming' is niet willekeurig gekozen. Binnen het Programmaplan Vernieuwing Dienstverlening 'De koers van Toeslagen' is de informatiehuishouding als verbetertraject benoemd.¹ Dossiervorming maakt onderdeel uit van het grotere plaatje dat toeziet op een efficiënte en effectieve informatiehuishouding. Toeslagen-breed bestaat er bij het management, bij de vaktechniek en last but not least bij de medewerkers zelf behoefte aan handvatten voor het samenstellen van een 'deugdelijk' dossier. Wat zijn de eisen aan een deugdelijk dossier? Waar moet de aandacht op gevestigd worden bij het vastleggen van de werkzaamheden? Zo zijn er nog tal van andere vragen.

3. Vervolg

Met dit memo hoopt vaktechniek de meest urgente vragen te beantwoorden. Dit betekent niet dat daarmee het vraagstuk omtrent 'goede dossiervorming' is afgedaan. Dit memo is slechts een eerste stap. In samenwerking met handhavingsregie en kwaliteitsregie zal vaktechniek ook presentaties verzorgen, templates/sjablonen ontwerpen/herzien (korte termijn) en materiaal ten behoeve van opleidingsdoeleinden (door)ontwikkelen ((middel)lange termijn). Daarvoor dienen wel eerst de vraagstukken van hoofdstuk 8 beantwoord te worden.

4. Indeling memo

¹ Andere door vaktechniek onderkende speerpunten van de informatiehuishouding zijn 'op de zaak betrekking hebbende stukken' en 'Document Management Systeem'.

Datum

21-01-2021

Versienummer

0.1

Datum vaststelling

XX-XX-XX

Vastgesteld door

Auteurs

(Toezicht)

Afgestemd met

VTA's-toezicht

Bijlagen

Geen

VERTROUWELIJK

Pagina 1 van 6

In hoofdstuk 5 wordt stilgestaan bij de aard en het doel van documentatie. In hoofdstuk 6 passeren de kenmerken van een goede dossiervorming de revue. Vervolgens worden in hoofdstuk 7 de praktische handvatten benoemd, waarbij een onderscheid is aangebracht tussen het dossier an sich en de kwaliteit van de vastleggingen die in het dossier zijn opgeslagen. We sluiten dit memo af met enkele vraagstukken, waarbij de beantwoording de verdere route zal bepalen.

5. Aard en doel dossiervorming

5.1 Algemeen

Binnen Toeslagen wordt een breed spectrum aan werkzaamheden uitgevoerd, variërend van uitval/uitworp, vragen, klachten, bezwaren, beroepen tot (intensief) toezicht en overige handhavingsactiviteiten. De wijze waarop interactie plaatsvindt met de burger enerzijds en de omvang en diepgang van de vastleggingen anderzijds loopt hierbij zeer uiteen. De gemene deler voor alle taken is het deugdelijke dossier. Aan het dossier mogen geen concessies worden gedaan, zo is ook wel duidelijk geworden uit de perikelen rondom CAF-11. Het dossier moet voor een ieder helder zijn. Het adagium 'niet gedocumenteerd is niet gedaan' popt niet voor niets regelmatig weer op.

5.2 Doel van het documenteren

Het verzamelen van documentatie over het object/subject heeft op hoofdlijnen twee doelen, namelijk de documentatie moet voorzien in:

- a. informatie waaruit blijkt op basis waarvan tot een conclusie is gekomen over het bereiken van de algehele doelstelling van de opdracht; en
- b. informatie waaruit blijkt dat de werkzaamheden zijn gepland en uitgevoerd overeenkomstig de behandelkaders/instructies en de in de van toepassing zijnde wet- en regelgeving gestelde vereisten.

Documentatie heeft ook een aantal aanvullende doeleinden:

- het helpt bij het plannen en uitvoeren van de werkzaamheden;
- de voor het toezicht verantwoordelijken (TL, senior, VTA e.d.) ondersteunen bij het aansturen en het uitoefenen van toezicht op de werkzaamheden;
- het mogelijk maken van (kwaliteits)beoordelingen door collega's binnen het team, in het kader van FIX en tegenover derden (ADR, commissies);
- de medewerkers in staat stellen verantwoording af te leggen over de werkzaamheden;
- een vastlegging bewaren van aangelegenheden die voor toekomstige toezichtactiviteiten van blijvende significantie zijn; en
- het overdragen van dossiers op het moment dat een medewerker om diverse redenen kan uitvallen (ziekte, verlof, andere functie/baan e.d.).

6. Kenmerken van een goede dossiervorming

De in hoofdstuk 5.2 genoemde doelen van het documenteren vertalen zich in een viertal gemeenschappelijk kenmerken voor een goede dossiervorming.

Kenmerk 1: een goed dossier laat duidelijk alle relevante handelingen en hun onderlinge samenhang zien. De werkzaamheden vormen een logisch samenhangend geheel van stappen²

Ter illustratie gesimplificeerd:

- het alvorens te starten met het onderzoek kennis nemen van het behandelkader en behandelvoorschrift;
- kennis nemen van de belanghebbende door de verschillende TVS-systemen te raadplegen;
- het uitvoeren van de in het behandelvoorschrift uitgeschreven werkzaamheden;
- het afronden van het dossier en het innemen van een standpunt;

² Het woord werkzaamheden wordt in de breedste zin van het woord gebruikt. Van het individueel beoordelen van een verzoek, uitworp of beroep tot (semi-)massale acties.

- review van de werkzaamheden, inclusief dossiervorming;
- het informeren van de belanghebbende;
- het archiveren van het dossier.

Een goed dossier laat dus niet alleen zien dat de medewerker voldoende informatie heeft verzameld om zijn/haar standpunt goed te kunnen onderbouwen, maar kenmerkt zich ook doordat structuur en samenhang in de informatie/werkzaamheden zijn aangebracht. Anderen kunnen hierdoor gemakkelijk volgen hoe de medewerker tot zijn/haar conclusie is gekomen. Het dossier bevat een duidelijke rode draad en het 'controlespoor' is door het hele dossier heen goed te volgen. Kruisverwijzing tussen documenten is een belangrijk hulpmiddel om de logische samenhang in het dossier inzichtelijk te maken.

Kenmerk 2: een goed dossier bevat voldoende motivering van de keuzes die zijn gemaakt in het kader van zijn/haar professionele oordeelsvorming

De werkzaamheden van de medewerker berusten voor een (belangrijk) deel op 'professionele oordeelsvorming'. De medewerker zal voortdurend keuzes maken op basis van zijn/haar professionele kennis. In het dossier worden de keuzes geëxpliciteerd en wordt er verantwoording over de aanpak afgelegd. Waarom was iets niet van toepassing? Waarom zijn bepaalde geplande werkzaamheden toch niet uitgevoerd? Waarom is iets niet of juist wel als bevinding aangemerkt? Niet elke keuze hoeft verantwoord te worden. Sommige zaken zijn zo overduidelijk dat er geen toelichting nodig is. De onderbouwing van een keuze is vooral belangrijk als het antwoord op de waarom-vraag voor een goed geïnformeerde derde niet direct duidelijk is.

In dit kader moeten de medewerkers erg alert zijn bij het gebruik van checklists (rule-based). De verleiding is vaak groot om alleen 'ja' of 'nee' aan te vinken, terwijl een nadere toelichting op zijn plaats is. Met de discussies 'de menselijke maat' en 'maatwerk per belanghebbende' zijn de eerste stappen gezet naar een meer 'principle-based' benadering.

Kenmerk 3: in een goed dossier zijn de uitgevoerde werkzaamheden voldoende gedetailleerd vastgelegd

De medewerker voert diverse werkzaamheden uit en neemt uiteindelijk op basis van deze werkzaamheden al dan niet een standpunt in en communiceert dit met de belanghebbende. In verslagleggingen van uitgevoerde werkzaamheden hoort een verwijzing naar achterliggende documentatie te zijn opgenomen, waaruit blijkt dat de werkzaamheden daadwerkelijk zijn verricht en dat deze ook op adequate wijze zijn uitgevoerd. Het risico bestaat dat verwijzingen naar achterliggende documentatie ontbreken of dat de achterliggende documentatie bij verwijzing deels dan wel geheel ontbreekt. De medewerker kan dan niet of niet tijdig aantonen dat de werkzaamheden daadwerkelijk zijn verricht. Ook komt het voor dat de vastleggingen van de uitgevoerde werkzaamheden te summier zijn. Een reviewer kan dan niet beoordelen of het werk toereikend en professioneel-kritisch genoeg is gedaan.

Kenmerk 4: een goed dossier is compleet en overzichtelijk

Een dossier is alleen compleet als alle relevante documenten zijn opgenomen. Het kan voorkomen dat een collega heeft ondersteund, maar de werkzaamheden niet zijn overgedragen. Een dossier is pas compleet wanneer duidelijk staat aangegeven wie op welk moment de werkzaamheden heeft uitgevoerd en het dossier gereviewd is.³ Bij papieren dossiers vergt dat discipline, maar ook bij elektronische dossiers is het een punt van aandacht. Voor de overzichtelijkheid van een dossier zijn onder andere het al eerder genoemde controlespoor en de kruisverwijzingen van belang. Daarnaast maakt een logische index een dossier overzichtelijker.⁴ Zowel voor de index als voor de kruisverwijzingen is het nodig dat alle documenten in het dossier een unieke identificatie hebben. Een laatste

³ Mede in het kader van het afleggen van rekenschap.

⁴ De 'grotere' document management systemen beschikken over een index en zijn opgebouwd om de workflow te ondersteunen.

punt dat we in de praktijk regelmatig fout zien gaan, is dat na dossierafsluiting nog wijzigingen worden aangebracht in het dossier. Mede met het oog op de interne en externe verantwoording moet hier voorzichtig mee worden omgegaan.

7. Praktische handvatten dossiervorming

7.1 Algemeen

Toeslagen kent een structuur en inrichting van processen waarbij het mogelijk is dat meerdere teams aan hetzelfde dossier kunnen werken. In het meest extreme geval is een dossier, mede vanwege de lange doorlooptijd, successievelijk (binnen een team) bij meerdere collega's onderhanden geweest.

Het zorgdragen voor een deugdelijk dossier betekent dat de medewerker in de praktijk zorgvuldig en nauwgezet te werk moet gaan. Bij alle handelingen moet er aandacht zijn voor het aspect dossiervorming.

Dossiervorming wordt extra ingewikkeld vanwege het feit dat in de praktijk documenten op diverse plekken worden gearcheveerd. Naast TVS als systeem voor alle toeslagen vinden vastleggingen ook plaats op Q-schijven, lokale C-schijven, e-mail archief en in kasten in de vorm van hardcopy. Daarnaast heeft bijvoorbeeld team beroep ook een eigen beroepenregister.

Al met al een veelvoud aan locaties waar documenten zich kunnen bevinden en daarmee is de volledigheid van het dossier mogelijk in het geding.

7.2 Handvatten bij dossiervorming

In de praktijk werken collega's aan meerdere dossiers tegelijk. Het overzicht behouden is lastig, temeer aangezien een onderzoek een lange doorlooptijd kan hebben.

Onderstaande handvatten bieden de medewerker houvast bij het samenstellen van het dossier en bij het juist, tijdig en volledig vastleggen van de werkzaamheden.

Dossier

1. *Voraf goed kennis nemen van de opdracht:* 'Een goed begin is het halve werk' is niet voor niets een bekend Nederlands spreekwoord. Het bij de start van de opdracht scherp hebben van het doel helpt de medewerker in het vervolgtraject om focus aan te brengen c.q. te behouden bij het verzamelen, verifiëren en vastleggen van de relevante informatie;
2. *Tijdig vastleggen:* Het tijdig vastleggen van de werkzaamheden komt de betrouwbaarheid van de informatie ten goede. Informatie staat dan immers nog helder op het netvlies. Het is een kwestie van gedisciplineerd vastleggen. Hoe langer gewacht wordt, hoe groter de kans dat de vastlegging minder accuraat is, vooral waar het gesprekken betreft. Het blokken van de agenda voor het vastleggen van je werkzaamheden kan hierbij handig zijn;
3. *Gebruik sjablonen/templates:* Gebruik bij het vastleggen van de werkzaamheden de beschikbare en goedgekeurde sjablonen/templates. Een uniforme voorgeschreven werkwijze, inclusief het gebruik van sjablonen/templates, maakt het werk efficiënter, bevordert de compliance en komt de review van het werk ten goede. Ook helpt het bij lange doorlooptijden om je snel in te lezen in het dossier. Wat heb ik tot dusver gedaan en wat moet ik nog doen? Hetzelfde geldt bijvoorbeeld bij de overdracht van een dossier.
Nb. Vergewis jezelf dat alle relevante velden in de voorgeschreven sjablonen/templates, indien van toepassing, zijn ingevuld;
4. *Versiebeheer:* Met goed versiebeheer zorg je ervoor dat voor iedereen duidelijk is welk document – en daarmee welke informatie – het meest recent en actueel is. Goed versiebeheer heeft als grote voordelen dat altijd in de meest recente versie wordt gewerkt en de juiste informatie snel beschikbaar is. Ook voorkom je dat verkeerde informatie bij derden terechtkomt;

5. *Vernietig alle niet-relevante info:* Een overzichtelijk dossier bevat alleen die informatie die nodig is in het kader van de doelstelling van de opdracht. Alle niet-relevante informatie leidt tot onnodige dossiervulling en kan tot verwarring leiden. In dit kader refereren we ook aan het fenomeen 'op de zaak betrekking hebbende stukken'. Indien de medewerker niet zeker weet of een stuk wel/niet tot het dossier behoort, wordt geadviseerd de vaktechnische lijn te raadplegen alvorens stukken te vernietigen;
6. *Centrale opslag:* Draag er zorg voor dat de informatie in de daarvoor bestemde systemen/omgeving staat opgeslagen zodat de informatie voor de betrokkenen benaderbaar is. Leg zo min mogelijk vast op de eigen C-schijf, tenzij dit technisch noodzakelijk is;
7. *Afsluitende controle:* Controleer aan het eind van de opdracht of alle tot het dossier behorende stukken zich in het dossier bevinden. Controleer netwerkschijven, lokale schijven, e-mail-postbussen en dergelijke. Controleer ook of alle relevante stappen van het proces zijn doorlopen en of alle vastleggingen duidelijk zijn. Hierbij kan een kwaliteitmetingstool ondersteuning bieden.

Vastleggingen

De vorm, inhoud en omvang van vastleggingen zijn afhankelijk van tal van factoren zoals (niet-limitatief):

- de aard en omvang van de uit te voeren werkzaamheden;
- de geïdentificeerde risico's;
- de bruikbaarheid van de verkregen informatie;
- de aard en omvang van de bevindingen;
- de gehanteerde controlemiddelen;
- samenwerking met derde partijen.

Aandachtspunten bij het vastleggen zijn:

1. *Uitlegbaarheid info:* draag er zorg voor dat de vastleggingen voor één uitleg vatbaar zijn om discussie achteraf te voorkomen;
2. *Mate van detail:* Een goede vastlegging bevat de mate van detail die nodig is zodat de conclusie(s) worden ondersteund door de onderliggende interne documenten en externe bescheiden.
3. *Bronvermelding:* Vermeld in alle vastleggingen (indien van toepassing) de bron, inclusief de datum. Bij een reconstructie van de informatiestroom komt dit de begrijpelijkheid ten goede, doordat bijvoorbeeld ook de bron erop nageslagen kan worden;⁵
4. *Informatie bevestigen:* Bij twijfel over de juistheid van de ingewonnen informatie, bijvoorbeeld in het kader van een gesprek met belanghebbende, moet je altijd de informatie (laten) bevestigen door een verslag van het gesprek naar belanghebbende te sturen. Het verdient sowieso de aanbeveling om gesprekken middels een verslag te laten bevestigen. Een ander voorbeeld waarbij het verstandig is om de juistheid van informatie te toetsen is bij derde partijen waarbij twijfel bestaat over de betrouwbaarheid van de verkregen informatie. Indien de informatie niet geverifieerd kan worden, dan zal de medewerker moeten overwegen om de informatie niet te gebruiken. Raadpleeg hiervoor de vaktechnische lijn;
5. *Klankborden:* Zoek op natuurlijke momenten contact met je collega's/VTA om te klankborden over de toereikendheid van de vergaarde informatie, maar ook over hoe zaken vast te leggen indien er vragen zijn;
6. *Bewerkingen vastleggen:* Leg al je bewerkingen op gegevens duidelijk vast zodat deze bewerkingen achteraf, bijvoorbeeld bij een review, opnieuw gedaan kunnen worden (re-performance). Illustratief zijn de bewerkingen in excel. Leg bijvoorbeeld in het eerste tabblad de bewerkingen vast die volgtijdelijk zijn uitgevoerd. Denk hierbij aan filteren, sorteren, muteren, verwijderen e.d.
Nb. Maak van het originele bestand altijd een kopie en verricht daar je bewerkingen op.

⁵ In excel kan dit zover gaan dat je verwijst naar bepaalde tabbladen en cellen.

8. Vraagstukken

- Doen we per team een uitvraag naar de vastleggingen (word, excel, TVS e.d.) of gaan we uit van een generieke set aan vastleggingen?
- Beoordelen/inventariseren we de volwassenheid van de vastleggingen per team zoals het nu is?
 - Zo ja, hoe gaan we dit doen? (voorstel: steekproef op dossiers per team);
 - Wat zijn de elementen van onze review? (voorstel: o.b.v. criteria zoals beschreven);
 - Wie gaat dit doen? (voorstel: kwaliteitsregie en vaktechniek).⁶
- Inventarisatie van alle bestaande sjablonen en deze laten reviewen door vaktechniek?
- Is er behoefte aan meer sjablonen?
 - Zo ja, wie gaat dit ontwikkelen? (voorstel: kwaliteitsregie met instructie van vaktechniek);
 - Wie gaat dit reviewen? (voorstel: vaktechniek).
- Welke instrumenten gaan we inzetten om de collega's op te leiden? (voorstel: presentatie, e-learning, E-opleiding e.d.)
- Wat zijn de gevolgen als we een nieuw DMS aanschaffen?⁷ En welke (budgettaire) ruimte bestaat hiervoor?

⁶ Hierbij zal KMO een belangrijke rol in spelen.

⁷ Zie hiervoor ook het nog op te stellen memo 'Document Management Systeem'.