

Externe validatie business case Bezwaar UHT

September 2023

Inhoud

Validatie business case

1. Verantwoording en leeswijzer	4
2. Afdeling Bezwaar en business case	7
3. Validatie business case Bezwaar	18
4. Opschalen en versneld verbeteren: hybride insourcing	22

Bijlagen

A. De opdracht en de aanpak	28
B. Visie onderzoeker op het vraagstuk	31
C. (Overige) aanbevelingen instroombeperking	35
D. (Overige) aanbevelingen efficiëntieverbetering	43
E. (Overige) aanbevelingen opschaling	47

Kees Louwerens (onderzoeker)
In opdracht van DG Herstel en DG Toeslagen

Validatie business case

1. Verantwoording en leeswijzer

Verantwoording

Deze validatie heeft zich gericht op de business case bezwaar. Binnen de organisatie en processen van Bezwaar is vooral gekeken naar de werkstroom bezwaren n.a.v. de integrale beoordeling (IB). Omdat deze bezwaren (vooralsnog) het overgrote deel van de workload van Bezwaar betreffen. Ook de business case heeft een nadrukkelijke focus op de werkstroom behandeling van bezwaren n.a.v. de IB gezien het nog te verwerken volume. De aanbevelingen in de rapportage kunnen mogelijk ook nuttig zijn voor de andere werkstromen (Eerste Toets en Commissie Werkelijke Schade).

De calculaties en prognoses die door de UHT (afdeling productie-control UHT) zijn gemaakt en aangeleverd zijn beoordeeld naar hun uitgangspunten en aannames. De aanpak van Productie-control maakt een valide indruk en is navolgbaar. De calculaties zijn niet nagerekend. Er is geen onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de data. Wel is besproken hoe data tot stand komt. Productie-control maakt het voorbehoud dat de kwaliteit van de onderliggende data nog niet op het gewenste niveau is. Dat voorbehoud is relevant voor deze validatie. Echter, gedurende de uitvoering van deze validatie is werkende weg steeds meer focus aangebracht op de aspecten productiviteit, behandeltijd en opschaling. In combinatie met de interviews / gesprekken is hierdoor een voldoende scherp beeld ontstaan om gerichte en onderbouwde aanbevelingen te doen. In de optiek van de onderzoeker zijn de volumes, als ook het verbeterpotentieel, dermate substantieel dat een zeer gedetailleerde en precieze (op het uur nauwkeurige) benadering van efficiëntieverbetering en opschaling niet nodig of nuttig is om valide aanbevelingen te doen. Met deze benadering wordt een mate van schijnzekerheid in de analyse voorkomen, in een (politieke en maatschappelijke) context die nog verre van stabiel is.

In deze validatie worden beelden (observaties) vertaald in conclusies en aanbevelingen. De beelden zijn ontwikkeld in gesprekken en in de samenwerking met het management en medewerkers van Bezwaar rondom de diverse verbeteracties. Het betreft gerichte gesprekken met sleutelfunctionarissen en medewerkers (interviews). Daarnaast zijn beelden van sturing, creativiteit, inhoudelijke complexiteit, verandervermogen, etc. ontwikkeld in de samenwerking rondom verbeteracties die (mede) naar aanleiding van dit onderzoek werkende weg in gang zijn gezet. Een conceptversie van deze rapportage is besproken met de opdrachtgevers, het management van UHT, het management van Bezwaar en de desbetreffende specialisten van Productie-control die bij het opstellen van de business betrokken zijn geweest om de juistheid van feiten en de juiste weergave van de organisatie en reeds lopende verbeteracties vast te stellen. Maar ook om het management in staat te stellen tijdig verbeteracties in gang te kunnen zetten.

In deze rapportage worden aanbevelingen gedaan. Daar waar aanbevelingen in lijn liggen met reeds lopende verbeterinitiatieven kunnen de aanbevelingen wordt beschouwd als een aanmoediging voor die initiatieven. Daar waar sprake is van reeds lopende initiatieven is dit in de rapportage aangegeven. Vanwege de veelheid aan initiatieven is het niet uit te sluiten dat bepaalde initiatieven niet in beeld zijn gekomen van de onderzoeker en dat daardoor bepaalde aanbevelingen kunnen suggereren dat er nog geen initiatieven lopen, terwijl dit wel het geval is.

De onderzoeker heeft een waarderend oog gehad voor *hetgeen er staat* (organisatie) en een kritisch oog voor *wat er nog moet gebeuren*. Deze rapportage is ontwikkeld met het doel om scherpte te ontwikkelen op de veranderstrategie en verbeteracties en een constructieve bijdrage te leveren aan het in gang zetten en voortzetten daarvan. In deze rapportage zijn veel onderwerpen en aanbevelingen verdiepend uitgewerkt. Daarmee heeft de rapportage een bepaalde omvang gekregen. Alhoewel een compacter rapportage makkelijker te hanteren is, is toch gekozen voor deze opzet. De rapportage weerspiegelt de variëteit aan thema's en de daarbij te maken afwegingen waar de UHT en de afdeling Bezwaar voor gesteld staan. Een beknopte PowerPoint presentatie zou deze complexiteit miskennen en onvoldoende recht doen aan de opgave. Daarnaast is er voor gekozen om aanbevelingen uit te werken waarmee UHT een concreet handelingsperspectief krijgt aangereikt. Omwille van leesbaarheid is onderscheid gemaakt tussen een hoofdtekst (paragraaf 1/ t/m 4.) en bijlagen waarin aanvullende aanbevelingen worden uitgewerkt.

De aanbevelingen van deze rapportage, en de hoeveelheid aanbevelingen, moeten worden beschouwd in het licht van de snelheid waarmee de UHT is gebouwd en in het licht van hetgeen er nu staat. Er staat heel veel. Een min of meer complete organisatie in termen van structuur, inrichting, functies, processen, sturing en verantwoording. En dat is in zichzelf een zeer te waarderen prestatie. Zeker gezien de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke context waarbinnen de bouw van UHT heeft plaatsgehad. Momenteel wordt binnen UHT veel aandacht besteed aan *verbetering* en *versnelling*. Om de beoogde verbetering en versnelling te realiseren moet de UHT intern blijven investeren in verdere *professionalisering* van de interne organisatie. Veel tijd en aandacht zijn logischerwijs in de eerste fasen besteed aan het primaire proces (cluster Kinderopvangtoeslag - KOT). In de komende fase verdienen ook de bezwaarprocessen de nodige extra aandacht. De UHT zet daar momenteel op in. Mede naar aanleiding van deze validatie.

Leeswijzer

Deze rapportage is opgebouwd uit vier paragrafen (hoofdtekst) en vijf bijlagen. In de vier paragrafen wordt de validatie van de business case Bezwaar uitgewerkt en wordt de onderzoekaankpak uitgewerkt en verantwoord.

In paragraaf 1. is een verantwoording uitgewerkt.

In paragraaf 2. worden de kernelementen van de business case van Bezwaar (ambities) en de organisatiegraad van Bezwaar beschreven. Met organisatiegraad wordt het huidige 'vermogen' van Bezwaar beschreven in termen van capaciteit, efficiëntie, organisatievolwassenheid en verandervermogen. De kernelementen van de business case betreffen de ambities van Bezwaar in termen van productie en in termen van verbeterlagen.

In paragraaf 3. wordt de business case gevalideerd. In deze paragraaf worden de ambities (business case) afgezet tegen het 'verander- en ontwikkelvermogen' van Bezwaar.

In paragraaf 4 wordt een aanpak voor *hybride insourcing* uitgewerkt om de doelen te behalen.

In bijlage A is de opdracht en de gehanteerde aanpak beschreven. In bijlage B is een aantal onderwerpen uitgewerkt die met elkaar de visie van de onderzoeker op het vraagstuk (opgave UHT) betreffen. In bijlage C zijn (aanvullende) aanbevelingen gedetailleerder uitgewerkt met betrekking tot het beperken van instroom (bezwaren). In bijlage D zijn (aanvullende) aanbevelingen gedetailleerder uitgewerkt met betrekking tot het verbeteren van de efficiëntie binnen Bezwaar. In bijlage E zijn (aanvullende) aanbevelingen gedetailleerder uitgewerkt met betrekking tot opschaling.

2. Afdeling Bezwaar en business case

Introductie

In deze paragraaf worden de kernelementen van de business beschreven (ambities en aannames) en wordt de organisatiegraad van Bezwaar uitgewerkt.

Afdeling Bezwaar (business case januari 2023)

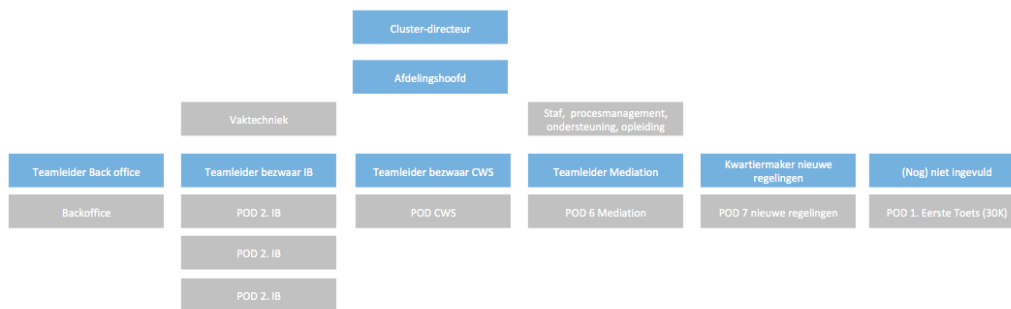
Opgave

Afdeling Bezwaar behandelt de bezwaren naar aanleiding van de Eerste Toets, de Integrale Beoordeling en de Commissie Werkelijke Schade. De politiek heeft de wens om de hersteloperatie in 2025 grotendeels af te ronden. En de afhandeling van bezwaren in 2026.

Capaciteit afdeling Bezwaar (business case januari 2023)

Bezwaarbehandelaars	62 fte
Back office	21 fte
Teamleider, podco (team lead), vaktechnisch adviseur	12 fte
Management (afdelingshoofd)	1 fte
	96 fte

Organogram afdeling Bezwaar



Kernelementen (variabelen) business case (ambities)

De business case van januari 2023 (en het uitvoeringsplan dat daarop is gebaseerd) omvat een aantal kernelementen (variabelen) waarvoor door Productie-control van UHT prognoses zijn gemaakt. In hoofdlijnen gaat het hierbij om drie categorieën variabelen:

- 1) Verkleinen instroom (prognose instroom en intrekkingen),
- 2) Efficiëntieverbetering en productiviteitsverhoging
- 3) Opschaling

Hieronder worden de kernelementen benoemd en nader geduid.

Prognose instroom

De business case gaat uit van een totaal van 14.400 bezwaarschriften. Afgeleid van historische percentages bezwaar per UHT-werkstroom (bezwaar naar aanleiding van respectievelijk de Eerste Toets (ET), de Integrale Beoordeling (IB) en de Commissie Werkelijke Schade (CWS).

De instroom is geprognostiseerd op een totaal van 63.000 UHT aanvragen. Dit aantal is waarschijnlijk achterhaald. De UHT verwacht inmiddels 68.000 aanvragen (prognose). De business case van januari is derhalve ook achterhaald. Het aantal aanvragen neemt nog toe.

Binnen het primaire proces (KOT) krijgen bepaalde Integrale Beoordelingen voorrang naar aanleiding van een Beroep Niet Tijdig Besluit (BNTB). De business case gaat uit van een bezwaarpercentage van 45% na de IB-spoedprocedure. Dit percentage betreft in juni 2023 64%. Ongeveer 17% van de ouders gaat momenteel (juli 2023) in bezwaar tegen de Integrale Beoordeling.

Tot nu toe bestaan er binnen het primaire proces (KOT) geen aanwijzingen dat versnelling of toename van het volume leiden tot meer bezwaar. Het is echter niet uit te sluiten dat de kwaliteit van het contact met ouders zal verminderen en het aantal fouten in dossiers zal toenemen naarmate het volume toeneemt en achterstanden eventueel verder opbouwen (zoals dat bij vergelijkbare organisaties het geval is). De business case houdt hier geen rekening mee.

Prognose productiviteitsverbetering (directe uren en producten)

Bezwaarbehandelaars schrijven geen tijd. Productiviteit wordt afgeleid van beschikbare uren (arbeidscontracten), een norm voor directe uren en normtijden per juridisch (tussen-)product. Bezwaarbehandelaars registeren hun juridische (tussen-)producten. Analyses van Productiecontrol geven het beeld van een lage productiviteit (<50%).

De lage productiviteit is deels een kenmerk van een jonge organisatie die zeer snel is gegroeid. En waarbij de 'organisatiegraad' (structuren, processen routines, professionele normen, sturing, etc.) nog in ontwikkeling is. Ten tijde van dit onderzoek is binnen Bezwaar een UHT-project van start gegaan dat gericht is op prestatie management.

Prognose efficiëntieverbetering (behandeltijd dossiers)

De business case rekent met een algemene gemiddelde behandeltijd per dossier. Voor de behandeling van bezwaren n.a.v. de Integrale Beoordeling gaat de business case uit van een efficiëntieverbetering van 125 uur naar 27 uur per dossier.

Het *potentieel* aan te behalen efficiëntiewinst wordt in dit onderzoek beschouwd als een indicatie van een lage efficiëntie van de huidige bezwaarbehandeling. De business case gaat ervan uit dat de efficiëntieslag voor eind 2023 gerealiseerd is.

Prognose bijdrage mediation aan versnelling

De business case gaat (conform projectplan Mediation) uit van 2.500

mediation-trajecten in de periode juli 2023 - juli 2025. Het projectplan Mediation gaat uit van enkele (maximaal 3) gesprekken met een totale tijdsbelasting van 25 uur voor de behandelaar.

De business case rekent ondanks het lagere aantal uren (25 i.p.v. 125) niet met een bijdrage aan de efficiëntie. De business case gaat uit van een succespercentage van 75%. De overige 25% wordt als 'verlies' beschouwd, die zaken moeten immers weer via het reguliere bezwaartraject afgehandeld worden. Dat verlies wordt door UHT (Productie-control) 'weggestreept' tegen de tijdswinst die met mediation wordt behaald.

Prognose bijdrage responsieve bezwaarbehandeling

Bij responsieve bezwaarbehandeling wordt contact opgenomen met ouders alvorens de inhoudelijke behandeling van het dossier te starten. Nadere informatieverstrekking met betrekking tot de werking van de regelingen in relatie tot de specifieke situatie van ouders kan leiden tot intrekkingen. De business case anticipeert op een bijdrage van responsieve bezwaarbehandeling in termen van 10% intrekkingen.

Prognose benodigde capaciteit (opschaling)

De business case gaat uit van een opschaling van 95 fte naar 247 fte (behandelaren, back office, ondersteuning en management). De business case gaat uit van gefaseerde opschaling over de periode 2023 - 1 juli 2025.

De opschaling vormt het sluitstuk op de business case om de capaciteit 'on top' te vergroten om de doelstelling van 2026 te behalen. Wanneer de efficiëntie doelstellingen niet (volledig) worden behaald, moet meer fte worden opgeschaald om de doelstelling van 2026 te behalen.

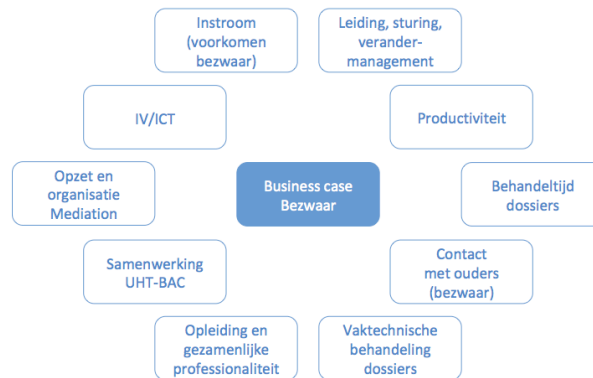
Organisatiegraad afdeling Bezwaar (stand van zaken mei - juli 2023)

Of de ambities van de business case haalbaar zijn wordt voor een groot deel bepaald door de 'organisatiegraad' van het afdeling Bezwaar (zie ook Bijlage B. Visie onderzoeker op het vraagstuk voor de definitie van 'organisatiegraad'). Die organisatiegraad is nog relatief laag (organisatie in opbouw).

Er zijn nog grote stappen te maken voor wat betreft de operationalisering van beleid, werkinstructies, behandelplannen, opleiding en training, responsief behandelen, kennisinfrastructuur (vak-techniek) en professionele dialoog over uitvoeringsbeleid, casuïstiek en de dilemma's die daarin voorkomen.

Aspecten organisatiegraad afdeling Bezwaar

In onderstaande afbeelding zijn de aspecten weergegeven waarvan - in het kader van dit onderzoek - een beeld is ontwikkeld. Per aspect wordt het beeld hieronder beknopt uitgewerkt.



Leiding, sturing, verandermanagement

Op basis van interviews en samenwerking in werksessies ontstaat het beeld dat het management (de leiding) intrinsiek gemotiveerd is om ouders te helpen. Een aantal leidinggevendenden is - min of meer - vanaf het begin betrokken geweest bij de UHT en heeft bijgedragen aan de bouw ervan. De opgave om in zeer korte termijn de UHT-organisatie (afdeling Bezwaar) te bouwen die er nu staat is groot geweest. Mede gezien de grote maatschappelijke en politieke druk en een nog zich ontwikkelende bestuurlijke omgeving (governance, commissies, etc.).

Er lopen binnen UHT en Bezwaar veel verbeterinitiatieven (projecten). Veel aandacht (en tijd) van het middenmanagement is hierop gericht. Voor een groot aantal verbeteracties is het desbetreffende middenmanagement van de afdeling Bezwaar zelf geen eigenaar (opdrachtgever). Het betreft UHT-brede trajecten die door een UHT-breed Programma Verbeteren en Versnellen worden geregisseerd en in samenwerking met de lijn middels een stuurgroep worden aangestuurd. Het is voor het middenmanagement een grote opgave om hier overzicht over te houden en een gevoel van eigenaarschap te ervaren. Het middenmanagement wordt voor een groot deel van de tijd 'ingezogen' in de politiek-bestuurlijke dynamiek in en rondom de UHT, bijvoorbeeld in termen sturing, verantwoording en rapportages aan Tweede Kamer. Zaken als beleidswijzigingen en samenwerkingen met de commissies. En door gerichte informatie-uitvragen vanuit DG Herstel en DG Toeslagen. De managementaandacht voor deze thema's gaat ten koste van de aandacht voor het eigen organisatieonderdeel en de aandacht voor medewerkers. Dientengevolge wordt er een groot beroep gedaan / op de (individuele) zelfstandigheid, professionaliteit en verantwoordelijkheid van de medewerkers. De afstand tussen management en medewerkers is hierdoor relatief groot. En door het feit dat medewerkers slechts beperkt op kantoor zijn en vooral thuis werken zijn de lijnen tussen management en medewerkers en tussen medewerkers onderling beperkt. Het MT van de afdeling is nog in ontwikkeling. Sinds een aantal maanden wordt ingezet op versterking van de operationele leiding aan en ondersteuning van medewerkers en de relatie tussen management en medewerkers. En

wordt geïnvesteerd in het MT van de afdeling Bezwaar (gezamenlijkheid ontwikkelen).

Het beschikbare verandervermogen binnen de afdeling Bezwaar om verbeteringen te realiseren is beperkt. Zowel kwantitatief als in termen van veranderkundige ervaring. Veel initiatieven (verbetertrajecten) worden getrokken door inhoudelijke medewerkers (juristen). Dit waarborgt weliswaar de aansluiting bij andere inhoudelijke collega's en de merites van het werk en het vak, maar voor de implementatie van veel verbeteringen is veranderkundige expertise nodig om die verbetering ook daadwerkelijk in de praktijk werkend te krijgen.

Voor veel verbeterinitiatieven bestaat er samenhang met of afhankelijkheid van andere UHT-organisatieonderdelen (buiten de afdeling Bezwaar). Het samenspel tussen de verschillende organisatieonderdelen verloopt niet altijd soepel. In veel gevallen ontstaat er geen *samenwerking*, maar vindt afstemming over *afbakening* (scope) plaats. De centrale regiefuncties zijn op dit vlak beperkt effectief. Geïnterviewde operationele medewerkers (binnen en buiten de afdeling Bezwaar) geven aan beperkt zicht te hebben op de verbetertrajecten en ervaren weinig centrale regie.

Vanwege het grote volume aan aanvragen en bezwaren dat de UHT heeft te verwerken is er veel managementaandacht voor 'productie' en efficiëntie. De business case gaat uit van een verbeterpotentieel voor wat betreft de efficiëntie (behandeltijd) en productiviteit. Hierom zijn veel verbeterinitiatieven gericht op procesversnelling en verbetering van de productie. Momenteel wordt bijvoorbeeld een project Prestatiemanagement ingericht.

Dergelijke initiatieven zijn nuttig, maar verlangen in de optiek van de onderzoeker een specifieke (veranderkundige) benadering omwille van draagvlak bij medewerkers. Een sterke nadruk op productie en normtijden zonder dat daarvoor de organisatorische randvoorwaarden aanwezig zijn is risicovol. In de optiek van de onderzoeker bestaat er immers veel samenhang tussen enerzijds de lage productiviteit en de gemiddeld lange behandeltijd per dossier en anderzijds de 'organisatiegraad' van de afdeling Bezwaar (zie hieronder).

Medewerkers mogen van het management verwachten dat dergelijke zaken worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Als het management daarentegen de nadruk vooral legt op productiesturing (normtijden), zonder eerst de genoemde faciliteiten, kennisinfrastructuur en professionele gezamenlijkheid te versterken, bestaat het risico dat het management zich vervreemdt van de medewerkers en er een sfeer van onveiligheid ontstaat.

Medewerkers

Op basis van interviews ontstaat het beeld dat medewerkers intrinsiek gemotiveerd zijn om ouders te helpen. Het beeld van andere medewerkers tijdens werksessies en bijeenkomsten is in lijn met dit beeld. De groep bezwaar-behandelaren binnen de afdeling Bezwaar is een

divers samengestelde groep mensen (afspiegeling van de samenleving). Gedurende dit onderzoek is het beeld ontwikkeld van een groep betrokken professionals. Er bestaan verschillen tussen medewerkers, bijvoorbeeld met betrekking tot werkervaring, de kwaliteit van het werk, de arbeidsethos (werktijden) en de behandelzeiten. De onderzoeker schat in dat deze groep potentie heeft en dat er nog meer 'uit te halen' is. Niet door (alleen) technocratische sturing, maar ook door toe te werken naar een *community* van professionals en het ontwikkelen van een gezamenlijke professionaliteit en urgentie.

Productiviteit

De gemiddelde productiviteit (cijfers UHT Productie-control) is laag (<50%). Er zijn grote verschillen tussen medewerkers. Cijfers van Productie-control geven het inzicht dat relatief veel medewerkers geen of weinig afgeronde juridische (deel-)producten in het werkproces opleveren of een volgende fase in het bezwaarproces wordt bereikt. Het is evident belangrijk dat de productiviteit snel moet verhogen. Dat onderkent het management ook. Dat verlangt heldere verantwoordelijkheden en gesprekken tussen medewerker en leidinggevende.

Behandeltijd dossiers

Het aantal jaar waarop het bezwaar betrekking heeft en het aantal bezwaargronden zijn mede bepalend voor de behandeltijd. De inhoudelijke dossierbehandeling verschilt per behandelaar (professionaliteit, ervaring, nieuwe medewerkers). De behandeltijd per dossier varieert sterk tussen medewerkers. Er bestaan normtijden, maar die zijn nog niet verankerd in de werkwijzen of onderdeel van dagelijkse routines. De huidige gemiddelde behandeltijd (juli 2023) betreft 90 uur. Zie ook hieronder bij Vaktechnische behandeling dossiers.

De lage efficiëntie heeft ook te maken met een bepaalde mate van 'over-juridisering', waardoor de behandeltijd per dossier hoog is. Zie verder hieronder bij Vaktechnische behandeling van dossiers.

Contact met ouders (bezwaar)

De business case benoemt *responsief behandelen* als werkwijze voor de behandeling van bezwaardossiers. Een belangrijk verschil met de traditionele wijze van bezwaarbehandeling betreft het feit dat bij *responsief behandelen* in contact wordt getreden met ouders om vanuit de situatie van de ouder te zoeken naar oplossingsmogelijkheden die wet- en regelgeving bieden. In de praktijk is het responsief behandelen nog ontwikkeling. Op basis van interviews en cijfers van Productie-control is het beeld ontstaan dat een beperkt aantal medewerkers contact opneemt met ouders. De overige medewerkers behandelen de dossiers (nog) volgens 'de oude werkwijze' (zonder contact met ouders). Als gevolg van de contacten met ouders die wel hebben plaatsgehad is sprake van een relatief klein aantal intrekkingen van het desbetreffende bewaar. De business case gaat uit van 10% intrekkingen als gevolg van *responsief behandelen*.

Op basis van de interviews is het beeld ontstaan dat sommige medewerkers een drempel ervaren om in contact te treden met ouders

(moeilijk gesprek). Het management geeft aan dat behandelaars een gesprekstraining hebben gekregen. Die training omvat gesprekstechnieken zoals Luisteren, Samenvatten en Doorvragen (LSD) en technische instructies voor het voeren van een gesprek via Webex. In de training zijn de kenmerken van 'reparation' zoals uitgewerkt in Bijlage B. Visie onderzoeker op het vraagstuk, (nog) niet verwerkt.

Vaktechnische behandeling dossiers

Ingeveerd door de ambitie om *responsief behandelen* als algemene werkwijze toe te passen bevindt de afdeling Bezwaar zich in een transitie voor wat betreft de dossierbenadering: van *conflictmodel* naar *oplossingsgerichte* bezwaarbehandeling (ook een rijksbrede ontwikkeling). Op basis van de interviews is het beeld ontstaan dat het merendeel van de dossiers op traditionele wijze (conflictmodel) wordt behandeld. Dat betekent in de praktijk dat naar aanleiding van een bezwaar een verweerschrift (schriftelijke reactie) wordt geschreven. In de huidige praktijk is dat dikwijls een omvangrijke juridische reactie, vaak voorzien van vele bijlagen.

In gesprekken met bezwaarbehandelaars is gezocht naar de aanleiding voor deze vorm van (over-)juridisering. Een veel gehoorde reactie betrof: 'Dat moet van de BAC.'. Bij navraag bij de BAC wordt dit beeld weerlegd: ('Moet niet van de BAC'). Een bezwaarbehandelaar schetst tijdens een interview een hiervoor relevante gang van zaken: De behandelaar geeft aan dat zij heeft ervaren dat - naarmate zij schriftelijke reacties compacter ging schrijven - het proces bij de BAC (hoorzitting) steeds soepeler verliep. Met de kanttekening van inhoudelijke compleetheid en juridische juistheid. Zie ook Bijlage B. Visie onderzoeker op het vraagstuk, v.w.b. de ervaringen van vergelijkbare overheidsorganisaties met over-juridisering bij bezwaarbehandeling.

Professionalisering van de behandelingsaanpak van bezwaren (responsief behandelen en het sterk vereenvoudigen van het juridische proces) moet leiden tot efficiëntieverbetering. Deze professionalisering is binnen de afdeling Bezwaar begonnen en heeft nog belangrijke stappen te maken. Het is niet waarschijnlijk dat deze professionaliseringsslag voor einde 2023 gerealiseerd is. De verbeteringslag van 125 uur naar 27 uur is zeer groot.

De ontvangst van bezwaren en het samenstellen van het dossier wordt door de back office uitgevoerd. Bezwaarbehandelaars geven aan dat zij meestal het dossier verder moeten aanvullen wanneer zij het gaan behandelen.

Er bestaan werkinstructies en standaard teksten, maar die zijn beperkt geïmplementeerd / geoperationaliseerd. Veel behandelaars werken met eigen sjablonen / teksten. Er is veel behoefte aan centraal vastgestelde werkinstructies en voorbeeldteksten. Onlangs is daarvoor een traject gestart.

In het kader van dit onderzoek is een dossieranalyse uitgevoerd om verdiepend inzicht te krijgen in type dossiers en type bezwaren. Uit dit onderzoek komt het volgende beeld naar voren:

- Dossierbehandeling betreft veel uitzoekwerk (dossiervorming, systemen raadplegen, etc.)
- Dossierbehandeling betreft veel (niet-juridisch) rekenwerk
- Aanleiding voor bezwaarschriften betreft vaak een behoefte aan informatie. Bijvoorbeeld over moeilijk te lezen stukken, het ontbreken van toelichting op verrekeningen, 'sta ik in de FSV?' (Fraude Signaleringsvoorziening), etc.
- Andere type bezwaarschriften betreffen vaak: ten onrechte niet ontvangen kinderopvangtoeslag, onterecht teruggevorderde kinderopvangtoeslag, fout in de compensatie, juridische bezwaren (zoals meewegen situatie ouders, beginselen behoorlijk bestuur, etc.).

Gezamenlijke professionaliteit

In het kader van dit onderzoek wordt *responsief behandelen* door de onderzoeker breder beschouwd dan alleen het aspect van oudercontact. Responsief behandelen wordt beschouwd als integraal behandelconcept (dienstverleningsconcept) voor bezwaren. Op beleidsniveau verlangt dat het een uitwerking van beginselen (oplossingsgericht behandelen, het operationaliseren van begrippen als menselijke maat e.d., de toepassing van wet- en regelgeving, etc.). Op tactisch niveau verlangt het een werkwijze en procedure voor de contacten met ouders, het zoeken naar mogelijkheden binnen wet- en regelgeving en een uitgewerkt pallet aan 'diensten' in de vorm van behandelroutes (intrekking, vaststellingsovereenkomst (VSO), VSO na mediation, etc.). Op operationeel niveau verlangt het training van behandelaren in het oudercontact (zie ook de kenmerken van 'reparation' in Bijlage B. Visie onderzoeker op het vraagstuk), werkinstructies, vaktechnisch overleg (casuïstiekbespreking) en moreel beraad (*peers*).

Omdat responsief behandelen nog in ontwikkeling is en nog verder geïmplementeerd moet worden is nog beperkt sprake van een gezamenlijke professionaliteit op dit terrein. Wel is het beeld ontwikkeld dat de vaktechnische kolom effectief is om behandelaren op dossierniveau te ondersteunen. Die vaktechnische kolom bestaat uit Vaktechnische adviseurs (VTA, ieder team heeft een VTA), een vaktechnische coördinator (VACO) en een landelijk vaktechnisch coördinator (LAVACO). Recent is een dossiertafel ingericht waar complexe dossiers worden besproken. Ook is het beeld ontwikkeld dat de vaktechnische kolom meer kan bijdragen aan de ontwikkeling van de gezamenlijke professionaliteit in termen van updates, inhoudelijke werkinstructies, casuïstiekbespreking, training, etc. Onlangs is binnen de afdeling Bezwaar een specialist aangesteld die zich gaat richten op de centrale ontwikkeling en het beheer van werkinstructies.

Zoals hierboven benoemd moet de samenhang tussen de diverse behandelvarianten (dienstverleningsconcept) nog uitgewerkt en geïmplementeerd worden en staat responsief behandelen nog in de kinderschoenen. Het kapitaliseren van 10% intrekkingen (business case) als effect van *responsief behandelen* zal meer tijd verlangen.

Samenwerking UHT-BAC

Op basis van gesprekken is het beeld ontstaan dat de samenwerking tussen UHT en de BAC nog niet soepel verloopt. Wel doen beide partijen inspanningen om die samenwerking te verbeteren. Er is enige tijd geleden bijvoorbeeld een gezamenlijke bijeenkomst (middag) georganiseerd met medewerkers van beide partijen die succesvol en hoopgevend was. Ook op bestuurlijk niveau zijn er intensieve contacten.

De staatsecretaris heeft onlangs besloten dat de BAC gericht wordt ingezet, waarmee versnelling van de uitvoering wordt beoogd. In lijn met een aantal versnellingsmaatregelen waartoe de Staatssecretaris onlangs heeft besloten verandert ook de werkwijze rondom dossiers waarvoor het BAC-advies wel wordt gevraagd. Een belangrijk aspect hiervan betreft het vervangen van de (uitgebreide) schriftelijke reactie door een kort 'verzoek om advies'. Een formulier waarmee de UHT haar zienswijze compact uitwerkt ter voorbereiding op het proces bij de BAC (hoorzitting). Dergelijke maatregelen waren ten tijde van het opstellen van de business case nog niet in beeld en kunnen in grote mate bijdragen aan de efficiëntie. Een belangrijk aandachtspunt voor Bezwaar hierbij is de noodzaak van een veranderkundige implementatie van deze nieuwe werkwijze. De keuze voor een verkorte schriftelijke reactie (in relatie tot de dossiers waarvoor de BAC advies wordt gevraagd) komt voort / moet voortkomen uit de professionaliseringslag van *conflictmodel* naar *oplossingsgericht behandelen* van bezwaren. De implementatie kan zich niet beperken tot de invoering van een 'formulier', maar moet ingebed zijn in een bredere discussie en ontwikkeling van 'het vak' van bewaar-behandelen (dejuridiseren en kwalitatief contact met ouders).

Onlangs is een UHT-project gestart dat de samenwerking met de BAC verder vorm moet geven. Momenteel wordt vanuit beide partijen inzet gepleegd om de nieuwe rolverdeling uit te werken en tot praktische werkafspraken te komen.

Opzet en organisatie mediation

Mediation is binnen de context van de UHT een variant van bezwaarbehandeling. En daarmee onderdeel van het 'dienstverleningsconcept' van Bezwaar dat meerdere varianten omvat: a) informatievoorziening/intrekking, b) Vaststellingsovereenkomst (VSO) na mediation, c) bezwaarbehandeling zonder BAC, d) bezwaarbehandeling met BAC (met hoorzitting). Welke variant het beste aansluit op de situatie en behoefte van de ouder en juridisch het snelst tot duidelijkheid leidt moet worden bepaald op basis van een betekenisvol contact met de ouder of de gemachtigde (responsief behandelen). Dit betekent dat - in geval het initiatief of voorstel tot mediation daarmee (ook) bij de behandelaar ligt - de implementatie daarvan grotendeels afhankelijk is van de implementatie van *responsief behandelen*. De UHT moet er rekening mee houden dat die implementatie (responsief behandelen) de gehele tweede helft van 2023 zal betreffen.

Onduidelijk is in deze fase nog hoe in de praktijk de behoefte aan mediation ontstaat en wie daartoe het initiatief neemt (UHT of ouder/gemachtigde). In de interviews ontstaat het beeld dat het initiatief

voornamelijk bij de desbetreffende advocaat ligt. De 'vraag naar mediation' is in juli 2023 nog zeer beperkt. De ambities van het project Mediation voor 2023 worden hierdoor waarschijnlijk niet gehaald. Het zal meer tijd vergen om op snelheid te komen. De UHT heeft organisatorische voorbereidingen getroffen om de mediation-trajecten uit te voeren. Deze voorbereidingen zijn nog niet afgerond. De UHT moet er rekening mee houden dat deze aanlooperperiode langer duurt dan het programmaplan ambieert en minimaal de gehele tweede helft van 2023 zal betreffen, mogelijk langer.

Het project Mediation gaat uit van een aanpak waarbij partijen uiteindelijk tot een overeenstemming komen. Waarbij beide partijen 'iets geven' om tot een oplossing te komen. Aan de zijde van de UHT verlangt dit dat de desbetreffende behandelaar over een zekere speelruimte (onderhandelingsruimte) moet beschikken om tot een 'schikking' te komen. Een dergelijke speelruimte suggereert in juridische termen een grijs gebied. En dat roept de vraag op welke juridische grondslag de uiteindelijke overeenkomst (VSO) heeft. En welke financiële maatvoering hierbij aan de orde kan zijn. Momenteel is nog niet geheel duidelijk welke speelruimte de behandelaar heeft.

IV/ICT

De UHT werkt in de systemen van de Belastingdienst. Voor het bezwaarproces wordt de applicatie TVS gebruikt. Met deze applicatie zijn vastleggingen beperkt mogelijk (beeld op basis van interviews). Hierdoor bestaan schaduwadministraties. Een centrale registratie van dossiers en de status daarvan vindt plaats in een Excel-bestand (de 'stavaza'). Op basis van de interviews ontstaat het beeld dat de huidige ICT-ondersteuning onvoldoende is. En dat de implementatie van M-Files (draait ook bij BAC) een verbetering zou zijn.

Recente verbetermaatregelen (ten tijde van dit onderzoek)

Ten tijde van dit onderzoek is een aantal verbeter- en versnellingstrajecten binnen Bezwaar in gang gezet. Mede naar aanleiding van dit onderzoek. Sturing van deze trajecten is in de lijn (Bezwaar) belegd en wordt ondersteund vanuit het UHT-brede Programma Verbeteren en Versnellen. De verschillende verbeteracties zijn geclusterd in de volgende verbetersporen:

1. Instroom (voorkomen bezwaar)
2. Proces (herontwerp procesmodel: routing, werkvoorraad, verkorten schriftelijke reactie, mediation)
3. Operatie (prestatie management)
4. Organisatie en Formatie (personeelsbestand, kennismanagement, opleidingen, Organisatie & Formatierapport)

Overkoepelend wordt aandacht besteed aan de thema's: Strategie, Governance & Rapportage, Uitvoeringsplan 2.0, Verandermanagement & Communicatie).

Aandachtspunten

Op basis van een toelichting (interview) bij deze opzet ontstaat het beeld dat met name de 'harde' en technocratische verbeteracties aansluiten bij de desbetreffende aanbevelingen van dit onderzoek, maar dat met name de veranderkundige aanpak en de transitie van *conflictmodel* naar *oplossingsgericht behandelen van bezwaren* in deze opzet nog onderbelicht zijn, alsmede de professionaliseringslag die hiervoor nodig is.

3. Validatie business case Bezwaar

Overkoepelend oordeel business case

De ambitie van de business case - en de verwachte bijdrage van de afzonderlijke variabelen (zie hierboven) - is groot. De business case werkt toe naar de politieke en maatschappelijke ambitie om de hersteloperatie (inclusief bezwaren) in 2026 afgerond te hebben. De ambities en doelstellingen zijn daar als het ware 'tegenaan gezet'.

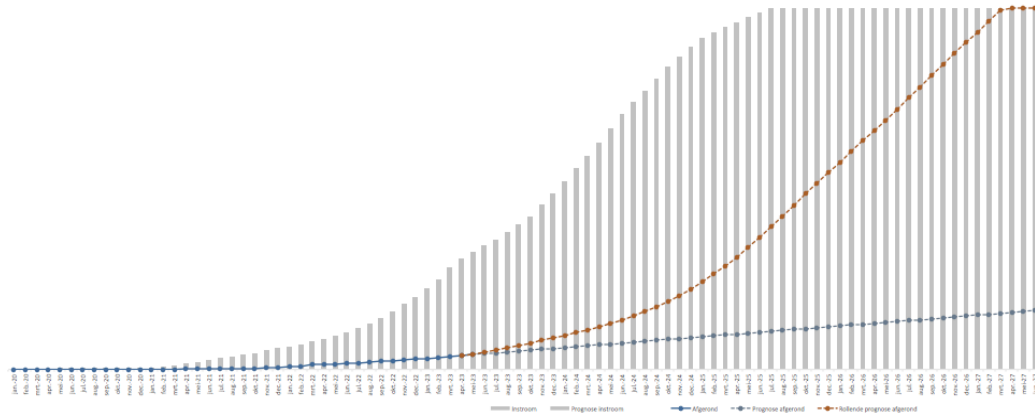
De business case lijkt het verbeterpotentieel (productiviteit en efficiëntie) op basis van logica te vertalen in de veronderstelling dat dit potentieel ook daadwerkelijk en relatief snel kan worden gekapitaliseerd (in 2023). Zonder daarbij voldoende rekening te houden met de huidige organisatiegraad van de afdeling Bezwaar en de tijd die het (bij overheidsorganisaties) kost om deze mate van efficiëntie te bereiken. Op papier is het aannemelijk, op basis van de praktijk, de staande organisatie van de afdeling Bezwaar en de beoogde aanpak zijn deze ambities in combinatie met het gestelde tempo niet realistisch.

De prognoses zijn op onderdelen achterhaald. Het algemene beeld is dat het totaal aantal bezwaren zeer waarschijnlijk hoger zal zijn dan de geprognosticeerde 14.400 (inclusief werkvoorraad). In het kader van deze validatie hebben met Productie-control verdiepende werksessies rondom deze conclusies plaatsgevonden. Mede op basis van de inzichten die deze validatie heeft opgeleverd en de eigen praktijkervaringen van de specialisten van Productie-control, achten ook zij de huidige business case (januari 2023) inmiddels niet langer haalbaar.

De sprong van 'start up' naar 'scale up' is een grote stap en verlangt veel leiderschap, organisatie en veranderkundige inspanning. Terwijl het beschikbare verandervermogen in termen van expertise en capaciteit (mensen die ideeën omzetten in acties en implementaties) beperkt is. De sprong voorwaarts verlangt juist veel veranderkundige expertise en sturing. Mede vanwege de sociale aspecten die de professionaliseringslag met zich mee zal brengen. Waaronder de beweging van (min of meer) autonome professionals naar een gezamenlijke professionaliteit en de responsieve - oplossingsgerichte - behandelaaanpak. Hierbij komt het erop aan de verbeteringen in de juiste volgorde aan te pakken: eerst de gezamenlijkheid versterken in termen van maatschappelijke urgentie en gezamenlijke professionalisering ('engagement'), alvorens de technische sturing rondom prestaties en aantallen te versterken ('rules of engagement'). En dat verlangt ook de nodige veranderkundige regie en een vorm van verbindend leiderschap.

Gegeven de huidige organisatiegraad en het beschikbare verandervermogen heeft de UHT meer tijd nodig om de noodzakelijke professionaliserings- en efficiëntieslag te maken. Die slagen zullen niet voor het eind van 2023 gerealiseerd zijn.

Onderstaande grafiek vormt de basis voor de business case januari 2023. De grafiek betreft een prognose van de instroom van bezwaren (grijze kolommen), de base line (blauwe lijn, wanneer niets verandert in de efficiëntie en capaciteit) en de door UHT beoogde efficiëntieverbetering en opschaling (oranje lijn, verbetering van efficiëntie en opschaling).



De business case gaat ervan uit dat de efficiëntieslag voor het einde van 2023 gemaakt zal zijn. En waarbij de beoogde normtijden in de praktijk gerealiseerd worden. Om vervolgens vanaf 2024 structureel op te schalen. Met de aanname dat er sprake is van een dusdanig professionele operationele basis dat gewaarborgd is dat de aanvullende capaciteit (nieuwe medewerkers) - na inwerkperiode - op basis van de beoogde normtijden zal produceren.

De ambitie om deze efficiëntieslag voor eind 2023 te realiseren en de daarvoor noodzakelijke professionele basis te ontwikkelen is gezien de organisatiegraad niet realistisch. Er moet een grote verbetering gemaakt worden. En het huidige ontwikkel- en verandervermogen is zeer laag. Dit laatste wordt afgeleid van lopende vernieuwingstrajecten zoals onder meer responsief behandelen en mediation. Bij die trajecten is zichtbaar dat de veranderkundige implementatiekracht binnen Bezwaar beperkt is.

De noodzakelijke ontwikkeling zal dus - gegeven de huidige organisatie en het beschikbare verandervermogen - in 2024 doorlopen. Mogelijk zes tot twaalf maanden. Indachtig het valide business-case-model, waarbij eerst de basis op orde wordt gebracht en daarna pas wordt opgeschaald, komt de politieke ambitie om in 2026 af te ronden onder druk te staan. Het managementvraagstuk dat hiermee ontstaat wordt hieronder uitgewerkt.

Opschaling als sluitstuk (business case)

De business case is gebaseerd op drie belangrijke variabelen:

1. Instroom
2. Efficiëntie (behandeltijd en productiviteit)
3. Opschaling

De eerste variabele ligt grotendeels buiten de invloedssfeer van de afdeling Bezwaar. Momenteel wordt een *leercirkel* ingericht om inzichten vanuit Bezwaar te benutten in het primaire proces (KOT) (bijvoorbeeld met

betrekking tot bezwaargronden). Die inzichten kunnen bijdragen aan het voorkomen van bezwaar 'aan de voorkant'.

De efficiëntie en de opschaling zijn de variabelen die voor de afdeling Bezwaar in grotere mate zijn te beïnvloeden. In de rekenmodellen waar de business case op is gebaseerd, is de opschaling het sluitstuk: Hoeveel extra fte is nodig om, nadat de efficiëntiemaatregelen maximaal zijn gekapitaliseerd, de doelstelling van afronding in 2026 te behalen?

	Fte januari 2023	Fte juli 2025
Bezwaarbehandelaars	62	156
Eerste toets	9	9
Integrale beoordeling	42	111
CWS bezwaren	11	36
Back office	21	50
Teamleider, podco (team lead), vaktechnisch adviseur	12	41
Management	1	1
Totaal	96	248

Tabel: Business case bezwaar, januari 2023

Om de benodigde opschaling te berekenen wordt in de rekenmodellen de hoeveelheid fte (beschikbare directe capaciteit) 'bij-geplust' om de doelstelling van 2026 te behalen. Die aanpak is valide.

Management vraagstuk en *hybride insourcing*

Een belangrijk kernelement van de business case is het vergroten van de efficiëntie (en daarmee van de productie). De business case gaat ervan uit dat de gemiddelde behandeltijd van de bezwaren n.a.v. de Integrale Beoordeling in 2023 teruggebracht kan worden van 125 uur, naar 45 uur en uiteindelijk naar 27 uur. En dat de CWS bezwaren in 2023 teruggebracht kunnen worden van 135 uur, naar 74 uur en uiteindelijk naar 50. Zoals in de vorige paragrafen aangegeven zijn de onderliggende aannames inmiddels deels achterhaald of in relatie tot de organisatiegraad niet reëel.

Een rekenexercitie ter indicatie van het management vraagstuk

In een scenario (ter indicatie) waarbij de behandeltijd van de bezwaren n.a.v. de Integrale Beoordeling niet tijdig verder kan worden teruggebracht dan 45 uur, en die van de CWS bezwaren niet verder dan 74 uur, betreft de noodzakelijke opschaling om eind 2026 de bezwaren afgerond te hebben: +159 fte opschaling bezwaarbehandelaars Integrale Beoordeling, en +50 fte bezwaarbehandelaars CWS. Een dergelijke opschaling verlangt daarnaast ook opschaling van de back office, de vaktechnische ondersteuning en van het management. De totale formatieomvang van de afdeling Bezwaar zou (indicatief) daarmee zo'n 380 fte betreffen. Dat betekent een opschaling van **284** fte tot aan 1 juli 2025 (lineair vanaf 1/1/2024, planning afgeleid van de business case, personeelsverloop nog niet meegenomen, eventuele hogere instroom niet meegenomen). Let op: deze berekening is indicatief om het effect zichtbaar te maken van het scenario waarbij de efficiëntie-doelstellingen

niet (tijdig) behaald worden. Deze indicatieve rekenexercitie is in samenwerking met Productie-control uitgevoerd.

Het is een zeer grote uitdaging voor het management van de afdeling Bezwaar om opschaling in een dergelijk scenario - naast alle andere trajecten - adequaat te begeleiden. De werving wordt weliswaar ondersteund vanuit centrale staffuncties, maar het inwerken en begeleiden van nieuwe mensen blijft een management aangelegenheid. In het indicatieve scenario (zoals hierboven beschreven) betreft de opschaling één volledig nieuw team (15 fte) per maand over de periode van 1/1/2024 t/m 1/7/2025 (planning opschaling conform business case). Met een traditionele werving verlangt dit een zeer groot absorptievermogen en zeer veel management-aandacht, veranderkundige en procesbegeleiding. Daarnaast stelt een dergelijke opschaling op basis van de traditionele wervingsstrategie zeer veel eisen aan de vaktechnische begeleiding en ondersteuning van die nieuwe medewerkers en nieuwe teams. In de huidige opzet zullen deze nieuwe teams een plaats binnen de lijnorganisatie krijgen. Door de toename van het aantal teams zal ook een structuur- en governance-vraagstuk ontstaan, vanwege de span of control. Hetgeen ook weer management-aandacht zal vragen.

Zolang de professionele basis (vergaande vereenvoudiging van het juridische en administratieve werk, werkprocessen, productiesturing, etc.) niet versterkt is, is substantiële opschaling risicovol. Omdat daarmee de veranderkundige opgave om de basis te versterken groter wordt. Daardoor zou de afronding van de laatste bezwaren in tijd naar achteren verschuiven. Het moment waarop de afdeling Bezwaar de geprognostiseerde dossiers heeft afgehandeld verschuift dan naar 2027 (zie grafiek). Politiek en maatschappelijk is dat onwenselijk. Vasthouden aan afronding in 2026 is daarom belangrijk. Tegelijkertijd is het risicovol om de opschaling te ver richting 2026 te verplaatsen omdat dan in korte tijd een zeer groot aantal nieuwe medewerkers geworven en ingewerkt moet worden.

Het managementvraagstuk dat hiermee ontstaat betreft het risico dat het einddoel van 2026 met de beoogde maatregelen niet gehaald wordt: voorkomen bezwaar + verbeteren efficiëntie + reguliere opschaling. Er is binnen de gegeven omstandigheden en met de door UHT beoogde aanpak meer tijd nodig om de organisatiegraad (en daarmee de efficiëntie) te vergroten. En de veranderlast van een relatief grote reguliere opschaling als sluitstuk zal zeer groot zijn. Nog los van de vraag of de huidige arbeidsmarkt hiervoor toereikend is. Het politieke en maatschappelijke belang van tijdige afronding is dermate groot dat de onzekerheden die inherent zijn aan de huidige opzet en het huidige organisatievermogen van het de afdeling Bezwaar aanleiding geven tot het overwegen van aanvullende maatregelen.

In de volgende paragraaf wordt een aanpak voor *hybride insourcing* uitgewerkt waarmee versnelling kan worden gerealiseerd en waarmee het einddoel van 2026 realistisch wordt.

4. Opschalen en versneld verbeteren: hybride insourcing

In deze paragraaf wordt een aanpak uitgewerkt als antwoord op het managementvraagstuk zoals dat in paragraaf 3. is beschreven en onderbouwd. De aanpak kenmerkt zich als volgt:

Niet professionaliseren om daarna te kunnen opschalen, maar opschalen (middels insourcing) om daarmee tegelijkertijd te kunnen professionaliseren.

De in deze paragraaf voorgestelde aanpak voor insourcing moet worden beschouwd als aanvulling op de bestaande UHT-werkwijze. En dus niet ter vervanging daarvan. In eerdere fasen heeft de UHT vormen van insourcing overwogen, maar nog niet verder uitgewerkt. Met deze paragraaf wordt geadviseerd verdere stappen op het vlak van insourcing te overwegen.

De opgave

De opgave betreft het zo snel mogelijk vergroten van de organisatiegraad (waaronder de efficiëntie) en het uitbreiden van de capaciteit om het Bezwaar-volume met professionele dienstverlening te kunnen verwerken en voor eind 2026 af te ronden. Voor de noodzakelijke verbeterlagen is aanvullende (management-)capaciteit nodig in termen van veranderkundige en organisatorische expertise.

Huidig model met reguliere opschaling

In de huidige aanpak zoals die binnen Bezwaar wordt gehanteerd is sprake van reguliere opschaling (profielen, vacatures, mensen aannemen, contracteren en inwerken). Bij deze reguliere aanpak is substantiële opschaling ('extra handjes') risicovol zolang de organisatiegraad niet vergroot is. Zolang de basis niet op orde is zal opschaling de verdere professionalisering bemoeilijken en wordt het managementvraagstuk groter. In principe is een volgtijdelijke aanpak - eerste de basis op orde en daarna opschalen - een verstandige aanpak. Echter, om de afronding in 2026 te doen moet daarmee in de laatste fase in relatief korte tijd zeer veel extra capaciteit aangetrokken worden. Ook dat betreft een zeer grote opgave en is feitelijk niet wenselijk.

Een ander type maatregel ('2e orde verandering')

Tegen de achtergrond van het bovenstaande is aan te bevelen een ander type maatregel te overwegen. Een maatregel waarbij opschaling niet na professionalisering (basis op orde) plaatsvindt, maar waarbij professionalisering plaatsvindt door opschaling. Dus een maatregel waarbij geen sprake is van volgtijdelijkheid, maar van een integrale ontwikkeling waarbij van de opschaling (extra capaciteit) tegelijkertijd ook een kwaliteitsimpuls uitgaat waardoor de organisatiegraad wordt vergroot.

Marktverkenning insourcing

In het kader van dit onderzoek is een marktverkenning uitgevoerd waarbij met verschillende marktpartijen vormen van insourcing en ondersteuning zijn verkend.

Gesproken is met:

- Een aantal grote adviesbureaus
- Een organisatie gespecialiseerd op het vlak snelle opschaling van operationele capaciteit en het inrichten van de operationele processen daaromtrent
- Een organisatie gespecialiseerd op het vlak van productie-dynamiek en vormen van sprints-gewijze zelfsturing.

De grote adviesbureaus zijn zeer bereid om de UHT te ondersteunen. Zij hechten daarbij aan een zekere invloed op de gehele operatie omwille van succes en risico. In het eerste deel van de verkennende gesprekken ging de aandacht daarom uit naar ondersteuning in de vorm van *outsourcing* van specifieke werkpakketten waarbij helderheid bestaat over scope, verantwoordelijkheid en uitvoering. Zie verder Bijlage E. (Overige) aanbevelingen opschaling. In het tweede deel van de gesprekken bestond daarnaast veel ruimte om een *hybride* vorm van *insourcing* te verkennen.

Hybride insourcing

Het hybride karakter van hybride insourcing betreft een model waarbij externe uitvoerende capaciteit wordt aangetrokken en die capaciteit - naast uitvoerende competenties (behandelen dossiers) - ook organisatorische en veranderkundige expertise betreft. Deze 'hybride' vorm van insourcing is met marktpartijen verkend.

De adviesbureaus geven aan de *hybride expertise* (specialisten met zowel uitvoerende als veranderkundige en organisatorische expertise) te kunnen leveren. Voor een succesvolle opzet is hiervoor een bepaalde structuur, governance en fasering nodig.

Opzet hybride insourcing

In de opzet kan gekozen worden voor verschillende rollen op operationeel, tactisch en strategisch niveau.

- Op operationeel niveau gaat het om *hybride specialisten*. Specialist die bezwaardossiers kunnen behandelen en tegelijkertijd in de teams waarin zij werken actief bijdragen aan de verdere professionalisering. Vooral door de opbrengst van Bezwaar-brede / UHT-brede trajecten binnen het eigen team te implementeren.
- Op tactisch niveau gaat het om een beperkt aantal specialisten die Bezwaar-brede trajecten trekken (projectleiders, verandermanagers) of daar een inhoudelijke of procesmatige ondersteuning aan bieden. Met deze specialisten wordt de veranderkundige slagkracht binnen Bezwaar vergroot, in aanvulling op de specialisten die binnen UHT beschikbaar zijn. Deze specialisten vormen onderdeel van een Bezwaar-brede regiegroep (kernteam) dat de gehele

professionalisering en insourcing coördineert (in samenwerking en onder regie van het lijnmanagement en het programma Verbeteren en Versnellen).

- Op strategisch niveau gaat het om bestuurlijke betrokkenheid vanuit de marktpartijen die de UHT ondersteunen bij de overall besturing van de ontwikkeling binnen Bezwaar. Hierbij moet sprake zijn van een governance waarbij de UHT zelf 'aan het stuur zit' en de marktpartijen strategisch ondersteunen (en niet overnemen).

Hybride insourcing in combinatie met reguliere insourcing / werving

De adviesbureaus geven aan dat hun capaciteit beperkt is ('we hebben niet zomaar 30 mensen beschikbaar'). Dit maakt samenwerking tussen meerdere bureaus noodzakelijk. Het is echter onwaarschijnlijk dat daarmee volledig in de capaciteitsbehoefte voor de bezwaarbehandeling zal worden voorzien. Het is waarschijnlijk dat daarnaast *reguliere* opschaling nodig is. Die kan plaatsvinden middels traditionele werving en selectie. Waarbij die werving (deels) kan worden uitbesteed aan een hierin gespecialiseerde partij.

Organisatie van de insourcing en reguliere opschaling

Tijdens de marktverkenning is gesproken met een organisatie die gespecialiseerd is op het vlak van werving en snelle opschaling van operationele capaciteit en het inrichten van de operationele processen daaromtrent. Het gaat dan met name om dienstverleningscapaciteit (eerste, tweede en derdelijns) gericht op klanten / burgers. Ook bieden zij expertise rondom het inrichten van de operationele dienstverleningsprocessen, zoals het trainen van medewerkers, het inrichten van kennismanagement, het ontwikkelen van procedures, etc. De inzet van een dergelijke partij kan bijdragen aan het op niveau brengen en houden van de organisatiegraad, de werkprocessen, de training en opleiding, de algehele bedrijfsvoering, etc. terwijl het de afdeling Bezwaar kwantitatief snelt groeit.

Werken aan gezamenlijkheid en effectieve productie-dynamiek

Een belangrijk aspect van de professionaliseringsslag / ontwikkelingslag betreft het ontwikkelen van gezamenlijkheid binnen de afdeling Bezwaar. In de huidige praktijk betreft de dossierbehandeling voornamelijk een individuele aangelegenheid van de desbetreffende behandelaar. Naast het ontwikkelen en implementeren van werkprocessen, werkinstructies, procedures, opleiding en training, is het belangrijk om toe te werken naar een stimulerende werkdynamiek waarbij sprake is van gezamenlijke urgentie en prestatieambitie om ouders snel duidelijkheid te geven (en dus een hoge productie te realiseren).

In dit kader is gesproken met een organisatie die gespecialiseerd is op het vlak van sprints-gewijze zelfsturing. Bijvoorbeeld op het vlak van creatieve processen en innovatie. De procesbegeleidingsexpertise kan een impuls geven aan de dynamiek van samenwerking, de zelforganisatie en de productieambitie binnen teams. Waarmee een optimale balans ontstaat tussen top-down prestatie management (zie paragraaf 3.) en bottom up 'prestatieambitie' en zelfsturing.

Opzet

De basis voor de aanpak van insourcing betreft een aangepaste business case (voor wat betreft de bijgestelde ambities en nieuwe kwantitatieve prognoses) en een nieuw Uitvoeringsplan Bezwaar dat de noodzakelijke verbeterinitiatieven omvat. De hybride insourcing en aanvullende opschaling moeten onderdeel zijn van en ondersteunend zijn aan de inmiddels gestarte verbetertrajecten binnen Bezwaar (zie paragraaf 3.).

De organisatorische en veranderkundige expertise/vaardigheden die de uitvoerende *hybride specialisten* 'meenemen' kunnen - naast de behandeling van dossiers - tegelijkertijd worden ingezet voor de implementatie van hetgeen de verbetertrajecten opleveren binnen hun eigen teams. Denk hierbij aan werkinstructies, casuïstiekbespreking, nieuwe aanpakken voor de behandeling van bezwaren, verbeteren van contacten met ouders, etc. Deze expertise en vaardigheden kunnen ook worden ingezet voor het *kwartier-maken* van de nieuwe teams. Deze specialisten kunnen worden beschouwd als 'change agents' en kwartiermakers.

Daarnaast kan reguliere opschaling plaatsvinden op de huidige wijze (UHT) en deels worden uitbesteed aan een hierin gespecialiseerd bureau. Een dergelijk bureau kan ook bijdragen aan de inrichting van de organisatie, werkprocessen, training en on-boarding van nieuwe medewerkers. In het kader van prestatie management kan expertise worden ingehuurd op het gebied van productie-dynamiek, zelfsturing en prestatie management. Daarnaast kan aanvullende expertise worden aangetrokken om de uitvoering van de Bezwaar-brede verbetertrajecten te versnellen. Dit betreft dan expertise die specifiek daarvoor wordt ingezet. Welke expertises door welk type marktpartij worden geleverd en hoe hun inzet in de dagelijkse praktijk wordt ingezet moet in het nieuwe Uitvoeringsplan Bezwaar worden uitgewerkt.

Gefaseerde aanpak

Fase 1. (tweede helft 2023)

In de bijlagen zijn diverse aanbevelingen uitgewerkt om de organisatiegraad van Bezwaar te vergroten. Een aantal thema's moet in een eerste fase prioriteit krijgen:

1. Ontwikkelen aangepaste business case en doorrekening benodigde capaciteit. Ontwikkelen van een aangepast Uitvoeringsplan (2.0) waarin wordt uitgewerkt hoe de afdeling Bezwaar organisatorisch in termen van structuur, inrichting en aansturing gaat telkens wordt aangepast op de groei
2. Het uitwerken van de inkoop-technische randvoorwaarden voor de verdere (hybride) opschaling
3. Uitwerken van de aanpak van *hybride insourcing*, de integratie daarvan met lopende verbeterinitiatieven en de reguliere opschaling
4. Vereenvoudigen (dejuridiseren) van de behandeling van bezwaren en het daartoe ontwikkelen en veranderkundig implementeren van een professioneel-juridisch kader. Dit kader kan geënt worden op de verschuiving van conflictmodel naar oplossingsgericht bezwaar

- behandelen (zie de bijlagen). Hiermee wordt feitelijk *responsief behandelen* nader uitgewerkt
5. De ontwikkeling en veranderkundige implementatie van werkinstructies en procedures als concrete uitwerking van het professioneel-juridisch kader
 6. De ontwikkeling van professionalisering en gezamenlijkheid (Bezwaar als professioneel team). Hiermee wordt een ontwikkeling in gang gezet waarbij steeds meer sprake wordt van *gezamenlijke* professionaliteit (in plaats van *individuele* professionaliteit). Deze ontwikkeling draagt ook bij aan het binden en boeien van medewerkers en een gezamenlijk gevoel van maatschappelijke relevantie en urgentie. Denk hierbij aan gezamenlijke bijeenkomsten, workshops, vaktechnisch overleg met casuïstiekbespreking, etc. Wanneer management hierbij een nadrukkelijk rol vervult wordt leiderschap meer zichtbaar en betekenisvol
 7. Ontwikkeling van een aangepaste training voor behandelaars met betrekking tot contact met ouders en het oplossingsgericht behandelen van dossiers (uitwerking en implementatie *responsief behandelen*)
 8. Het ontwikkelen en onderhouden van een productie-dynamiek waarbij teams zichzelf uitdagen om zowel kwantitatief als kwalitatief steeds beter te presteren. Hierbij zijn technocratische aspecten aan de orde zoals normtijden, monitoring, sturing, etc. en sociale aspecten aan de orde zoals gezamenlijke urgentie, sprintsgewijs werken, weekdoelstellingen, inspiratiesessies rondom specifieke casuïstiek, etc. etc.
 9. In de eerste fase moeten ook de governance, de planning en de begroting worden uitgevoerd. De governance moet rekening houden met sterke groei van de afdeling Bezwaar (span of control, toename van het aantal teams)

In fase 1. worden deze thema's in nauwe samenwerking met de diverse marktpartijen (insourcing) uitgewerkt. In deze fase is daarom sprake van (beperkte) gerichte inhuur van specialisten die samen met UHT de opzet en aanpak uitwerken. Ter voorbereiding van fase 2.

Fase 2: Basis op orde én groeien (2024)

In fase 2 gaat de samenwerking met diverse marktpartijen op uitvoerend niveau van start. Het versterken van de organisatiegraad heeft daarbij de primaire aandacht (alvorens substantieel capaciteit toe te voegen aan de bestaande operatie). Met het oog op de politieke ambitie om eind 2026 af te ronden is het wenselijk de basis zo snel als mogelijk op orde te brengen. Waarna verdere insourcing en opschaling beheerst kunnen plaatsvinden. Zie bijlage D. (Overige) aanbevelingen efficiëntieverbetering, aanbevelingen 15 t/m 29.

Fase 3: Professionele dienstverlening, Bezwaar maximaal efficiënt, capaciteit toereikend (2025, 2026)

In fase 3 is de basis binnen Bezwaar op orde en is Bezwaar in staat om verdere groei (nieuwe teams) beheerst te organiseren en het (resterende) volume op professionele wijze voor eind 2026 weg te werken. Zowel kwalitatief als kwantitatief.

Bijlagen

Bijlage A. De opdracht en de aanpak

De opdracht

Formulering DG Herstel / DG Toeslagen, UHT: 'UHT heeft een business case bezwaar opgesteld waarin ambitieuze doelstellingen zijn neergelegd voor de versnelling van het bezwaarproces en de behandeling van een verwachte instroom van 11.000 bezwaren – bovenop de actuele werkvoorraad van ca. 3.500 bezwaren. DG Herstel wil in samenwerking met DG Toeslagen / UHT een externe validering uit laten voeren op de business case bezwaar en tevens de beoogde opschaling laten toetsen op opportuniteit en haalbaarheid. De validering moet bovendien – waar nodig – suggesties voor aanpassing en verbetering bevatten die voor UHT werkbaar zijn.'

Onderzoeksvragen

M.b.t. instroombeperking:

- Is het beperken van de instroom (het verlagen van het bezwaarpercentage) haalbaar, met name in het KOT-proces? Welke mogelijkheden zijn er om dit te bereiken? Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het verbeteren van de uitleg aan ouders over waarom zij bepaalde tegemoetkomingen ontvangen, hoe de berekening tot stand komt en hoe ouders beter betrokken kunnen worden in het vervolgproces.
- Het implementeren van maatregelen om de instroom te beperken zal naar verwachting extra tijd kosten en mogelijk weer effect hebben op de snelheid van het KOT-proces. Het is daarom belangrijk om te kijken naar de wisselwerking tussen deze maatregelen en het effect op het aantal bezwaren dat ouders indienen.
- Aan de onderzoeker/manager wordt verzocht een oordeel te geven over de gemaakte keuzes en de haalbaarheid van de voorgenomen maatregelen, indien nodig gecombineerd met het voorstellen van werkbare alternatieven.

M.b.t. efficiëntieverbetering:

- Wat is de haalbaarheid van de na te streven efficiëntie, welke mogelijke effecten heeft dit op het benodigde aantal werknemers? Is er door middel van arbeidsdeling of het anders organiseren van het werk een nieuwe arbeidsmarkt aan te boren met meer aanbod, en welke mogelijke voordelen en nadelen brengt dit met zich mee?
- Hoe verhouden de vervolgprocessen bij UHT zich in omvang, opdracht en complexiteit tot de primaire processen, bijvoorbeeld indien afgezet tegen vergelijkbare processen bij andere bestuursorganen?
- Er ligt een plan om nieuwe methodes uit te proberen met mediation in bezwaar (gekoppeld aan het afsluiten van een VSO). Het is belangrijk

om te onderzoeken welke gevolgen efficiëntieverbetering voor deze plannen heeft. Zal het nog steeds mogelijk zijn om de doelstellingen van mediation te behalen als de efficiëntie toeneemt?

- Heeft de onderzoeker nog andere inzichten om het proces te versnellen en de doorlooptijd te verlagen, zelfs als deze radicaal zijn, zolang ze maar uitvoerbaar zijn voor UHT?

M.b.t. opschaling:

- Is de voorgestelde opschaling realistisch en afdoende, gezien de verwachte instroom in de vervolprocessen en de gemiddelde behandeltijd per medewerker?
- Hoe kan UHT medewerkers binden en de uitstroom beperken?
- Heeft de wervingsstrategie van UHT voldoende kans van slagen in de huidige arbeidsmarkt, en welke mogelijkheden zijn er voor aanpassing en verbetering?
- De onderzoeker/manager wordt gevraagd verschillende varianten te onderzoeken voor het aantrekken van werknemers, zoals outsourcing van personeel (inclusief voor- en nadelen en haalbaarheid), insourcing (waarbij delen van het werk binnen de UHT door externe partijen worden uitgevoerd, onder aansturing van UHT), of traditionele werving.
- Specifiek voor juristen wordt de onderzoeker gevraagd te bekijken hoe de wervingsstrategie zich verhoudt tot de noodzaak om elders in de KOT-affaire bezwaarjuristen aan te trekken (bijv. voor HZK, kindregeling of ex-partnerregeling).

Aanpak

De aanpak omvatte verschillende type activiteiten.

Ten eerste hebben diverse werksessies met Productie-control plaatsgevonden: de specialisten (controllers) die de cijfermatige basis van de business case hebben ontwikkeld. Langs dit spoor is inzicht verkregen in aannames, volumes, productiviteit, efficiëntie en opschaling van capaciteit.

Ten tweede zijn er interviews / gesprekken gevoerd met medewerkers en managers. Voornamelijk binnen het de afdeling Bezwaar, daarnaast ook binnen KOT (primair proces hersteloperatie) en met de Bezwaarschriften-adviescommissie (BAC).

Ten derde zijn gesprekken gevoerd met twee vergelijkbare organisaties binnen de rijksoverheid (hoe pakken andere organisatie bezwaar aan?). En met marktpartijen in het kader van een verkenning rondom outsourcing / insourcing / opschaling.

Ten vierde het initiatief om - in nauwe samenwerking met het verantwoordelijke management - een kernteam in te richten dat concreet aan de slag is gegaan met de voorlopige conclusies en aanbevelingen die werkende weg uit de validatie voortkwamen. Het direct in gang zetten van concrete acties en het ontwikkelen van het gevoel van eigenaarschap binnen het cluster waren daarbij de belangrijkste doelen. Acties die deels de versnelde doorontwikkelingen betreffen van reeds lopende acties binnen Bezwaar. Daarnaast betrof dit initiatief tegelijk ook een toets om gevoel te krijgen bij de wijze waarop de UHT veranderingen aanpakt en bij de beschikbare capaciteit om verbeteringen te realiseren. Er is een kerngroep ingericht en er zijn werkgroepen aan de slag gegaan waar medewerkers van Bezwaar actief aan bijdragen. Een aantal van de in gang gezette acties verlangen (nog) formele besluitvorming. Het management van Bezwaar is hiervan op de hoogte.

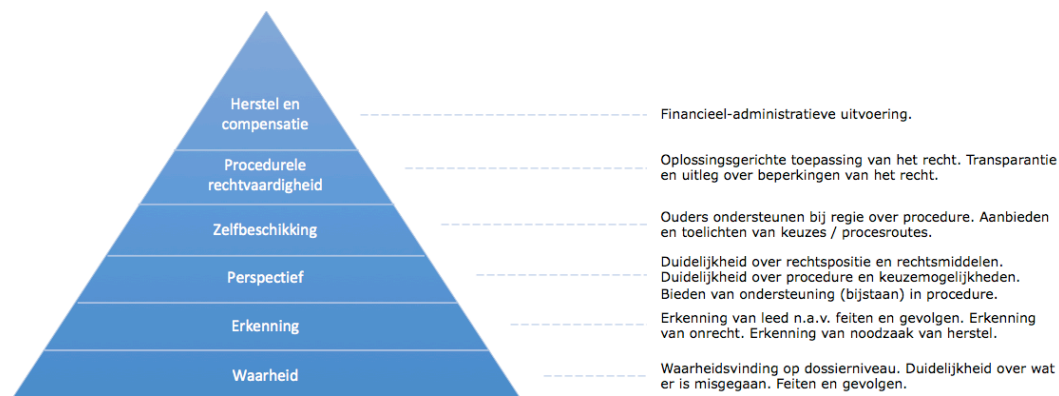
Bijlage B. Visie onderzoeker op het vraagstuk

Herstel van wat?

De hersteloperatie vindt plaats in een politiek-maatschappelijke context waarbij sprake is van maatschappelijke verontwaardiging over *ongekend leed* dat gedupeerde ouders is overkomen. Maatschappelijk gezien betreft de hersteloperatie derhalve niet louter een financieel-administratieve aangelegenheid, maar ook een operatie waarmee de overheid zich kan 'revancheren' en een begin kan maken met het terugwinnen van het vertrouwen van de burger in de overheid. Het kan daarbij niet alleen gaan over een kwalitatief goed *proces* waarbij 'alle vinkjes nu wel op de goede plaats staan', maar vooral ook om een *relatie* die middels intermenselijk contact (burger-overheid) en procedurele rechtvaardigheid versterkt wordt.

De overheid is aan zet. En dat verlangt vanuit de overheid een bepaalde investering in die relatie. Een bepaalde houding. Waarbij niet alleen ruimte is voor het verhaal van de ouder, maar waarbij het verhaal van de ouder het begin vormt van een vorm van emotioneel herstel. En dat verlangt veel meer dan alleen juridisch-administratieve expertise.

Een (bescheiden) studie ter voorbereiding op deze validatie naar de kenmerken van hersteloperaties ('reparation') in het kader van slavernijverleden en apartheid geeft inzicht in herkenbare en terugkerende kenmerken. Deze kenmerken zijn in onderstaand model uitgewerkt en geoperationaliseerd (rechterzijde). Dit model kan toegepast worden in contacten met ouders.



In dit model vormt *waarheid* de basis. De waarheid in termen van het onrecht dat is aangedaan en de feiten waarmee dat onrecht zich manifesteert. Om vervolgens dat onrecht en leed te *erkennen*. *Waarheid* en *erkenning* vormen tezamen de basis en het vertrekpunt voor herstel ('reparation'). Om vervolgens samen 'op weg te gaan' en voorzichtige stappen te nemen in de relatie. In een proces waarin UHT de ouder ondersteunt en een gevoel van menswaardigheid geeft. Ten eerste door *perspectief* te bieden. Hoe kan het proces er vervolgens uit zien? Welke routes kunnen we in het proces verkennen en kiezen? Ten tweede door

het organiseren van een vorm van *zelfbeschikking*, eigen-regie. Door ouders keuzes te bieden in het proces. Door hen inzicht te geven in hun rechtspositie en in de (juridische) instrumenten die hen ter beschikking staan. De opbrengst van het herstelproces wordt tenslotte gevormd door een geloofwaardige en navolgbare werking van wettelijke regelingen waarbij - binnen de grenzen van wet- en regelgeving - wordt gezocht naar oplossingsmogelijkheden (*procedurele rechtvaardigheid*). En uiteindelijk ook *herstel en compensatie* in financieel-administratieve zin.

Uitdaging voor de hersteloperatie vormt de balansoefening tussen tijdig en rechtvaardig herstel in financieel-administratieve zin en herstel van *menswaardigheid* en *vertrouwen* in relationele zin.

Organisatiegraad / organisatievolwassenheid

Organisatiegraad of organisatievolwassenheid kan gedefinieerd worden als de mate van verschil tussen een groep willekeurige individuen en een groep mensen die met elkaar een organisatie vormt. Het gaat dan over zaken als duidelijke structuur, logische processen, duidelijke en logische verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, ingesleten werkwijzen en processen, een cultuur waarbij sprake is van een goede balans tussen de formele organisatie ('hoe hebben we het georganiseerd') en informele organisatie ('hoe lopen de hazen'), een mate van sociale cohesie en een gezamenlijke professionaliteit. Tegen deze achtergrond kunnen organisaties getypeerd worden als *organisatie fase 1*, *organisatie fase 2*, etc. Of in termen als *start up*, *scale up*, etc. Naarmate de organisatiegraad toeneemt neemt dikwijls de professionaliteit toe, maar vaak ook de interne bureaucratie. Vanwege staffuncties en de opsplitsing van organisatieonderdelen. En bij lijnorganisaties die snel groeien neemt ook vaak de afstand tussen management en medewerkers toe.

Uitdaging voor de hersteloperatie vormt het bereiken van een bepaalde organisatiegraad waarbij interne bureaucratie (traagheid, regie, afstemming, coördinatielast) wordt voorkomen en de afstand tussen management en medewerkers klein is. Bijvoorbeeld omwille van hands on sturing op verbetering en versnelling. Maar ook omwille van moreel leiderschap en het onderhouden van het gezamenlijk gevoel voor de maatschappelijke opgave (purpose).

Lijnorganisatie versus projectorganisatie

In het verlegde van het vorige punt is het de vraag welk organisatiemodel het beste aansluit bij de opgave van de hersteloperatie. Een projectorganisatie is doorgaans wendbaarder dan een lijnorganisatie. Bij een projectorganisatie is vaak minder sprake van bureaucratie. Tegelijkertijd zijn er voor de uitvoering van de hersteloperatie uiteenlopende faciliteiten en randvoorwaarden nodig. Mede gezien het feit dat de operatie binnen de kaders van de rijksoverheid plaatsvindt. Dat maakt de ondersteuning vanuit stafachtige functies noodzakelijk. De uitdaging is om de optimale balans tussen beiden te vinden. Het beste van beiden te benutten. De wendbaarheid en hands on sturing van een projectorganisatie, en de faciliterende bijdrage van ondersteunende

functies. Een projectorganisatie met zo min mogelijk bureaucratie, maar maximaal ondersteund met de benodigde faciliteiten.

Rechtmatigheid (wetmatigheid) en technocratie

Op basis van ervaringen bij uiteenlopende rijksoverheidsorganisaties is bij aanvang van dit onderzoek geanticipeerd op twee typische 'overheidsreflexen'. Ten eerste de neiging om houvast te zoeken in een sterke vorm van rechtmatigheid (wetmatigheid, over-juridisering). Omdat het *juridisch juiste* meer houvast biedt dan het *moreel goede*. Ten tweede de neiging om - vanwege het volume van de operatie - primair te redeneren in termen van processen, procesoptimalisatie, werkinstructies, volume-sturing en -verantwoording. Met het risico van intern gerichtheid (op orde krijgen van het uitvoeringsapparaat) en zielloze technocratie. Waarbij kwalitatief contact met ouders en ondersteuning van medewerkers onder druk staan vanwege de aandacht voor processen en kwantitatieve sturing.

Deze 'overheidsreflexen' zijn vaak bepalend voor de vorm waarin leiderschap zich manifesteert en de onderwerpen die leiders accentueren. In het paradigma van volumesturing en procesoptimalisatie krijgt leiderschap dikwijls de vorm van 'productiemanagement' dat sterk gericht is op 'lijstjes'. Terwijl de morele aspecten van de maatschappelijke opgave juist ook een vorm van 'moreel leiderschap' verlangen. Niet alleen in de vorm van een 'maatschappelijke missie' of algemeen leidmotief ('we zijn er voor de ouders'), maar ook in de dagelijkse praktijk, toewerkend naar een gezamenlijke modus operandi waarbinnen morele dilemma's worden herkend en de juiste afwegingen plaatsvinden.

Gezamenlijke professionaliteit en vak-techniek

Menselijke maat, opgave gericht werken en ruimhartigheid zijn subjectieve begrippen en adresseren een professioneel 'grijs gebied'. Voorkomen moet worden dat iedere professioneel die professionele ruimte naar eigen inzicht invult. Dat zou immers leiden tot willekeur. Er is daarom een noodzaak om te komen tot een gezamenlijke professionaliteit. Die gezamenlijke professionaliteit komt niet alleen tot stand middels beleidsrichtlijnen en werkinstructies, maar vooral door vaktechnisch overleg, casuïstiekbespreking en moreel beraad (vergelijk: 'Garage de Bedoeling' bij SVB).

Leiderschap en gezamenlijk gevoel van urgentie en purpose

Bij aanvang van het onderzoek is ervan uitgegaan dat 'werken voor de UHT' voor de meeste medewerkers een zeer bewuste keuze is. Die intrinsieke motivatie kan een belangrijk aspect zijn voor de ontwikkeling van teamgeest, een gezamenlijk gevoel van urgentie en gezamenlijke professionaliteit.

Voor de ontwikkeling van teams is de visie op leiderschap van Hannah Arendt nuttig. Zij definieert *macht* (magnitude) als het vermogen, de potentie, die binnen 'de groep' aanwezig is. De potentie tot 'handelen', om

iets te creëren, iets tot stand te brengen. Zij definieert *gezag* als de functie die leiding geeft aan de groep om de potentie die latent in de groep aanwezig is te definiëren, een richting te geven, te organiseren en te onderhouden. Leiderschap of leiding is het invullen van die functie van gezag. En dat betreft grotendeels een vorm van 'socialisatie' van de groep. In termen van opgave (missie), waarden, normen, verantwoordelijkheden, samenwerking, processen, urgentie, tijdigheid en resultaat.

Bij UHT is er de evidente uitdaging om de verbinding te maken tussen enerzijds teamontwikkeling langs de lijn van missie, maatschappelijke opgave en gezamenlijke professionaliteit (het werk en het vak). En anderzijds de realisatie van een hoge productie (de lijstjes).

Hoe vergelijkbare organisaties bezwaar organiseren

In het kader van deze validatie is gesproken met specialisten op het gebied van bezwaar bij vergelijkbare organisaties. Bij deze organisaties is sprake van een accentverschuiving van *conflictmodel* naar *oplossingsgericht* bezwaar behandelen. Bij het conflictmodel worden als het ware alle juridische registers opengetrokken om verweer te plegen tegen het bezwaar (wetmatigheidsdenken). Bij oplossingsgericht bezwaar behandelen worden de mogelijkheden die wet- en regelgeving bieden maximaal benut om tot een oplossing te komen (niet-dogmatisch rechtmatigheidsdenken).

Bij een van de organisaties is momenteel sprake van achterstanden. Dit heeft tot gevolg dat de kwaliteit van het contact met cliënten onder druk staat. Ook de mate waarin de bezwaarbehandelaar leunt op de vaktechnische kolom staat onder druk. Met als gevolg dat de behandelaar houvast zoekt in het vertrouwde conflictmodel.

Bij een van de organisaties werken geen / weinig juristen op de bezwaarafdeling, maar medewerkers met niet-juridische profielen.

Bij deze organisaties vormt een centraal handboek (werkinstructies) de basis voor de gezamenlijke professionaliteit. Aanpassingen vinden dagelijks plaats en worden dagelijks gecommuniceerd.

Bijlage C. (Overige) aanbevelingen instroombeperking

In deze bijlage wordt nader antwoord gegeven op de onderzoeksvragen met betrekking tot de beperking van instroom (toename bezwaar).

Onderzoeksvraag 1.

Is het beperken van de instroom (het verlagen van het bezwaarpercentage) haalbaar, met name in het KOT-proces? Welke mogelijkheden zijn er om dit te bereiken? Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het verbeteren van de uitleg aan ouders over waarom zij bepaalde tegemoetkomingen ontvangen, hoe de berekening tot stand komt en hoe ouders beter betrokken kunnen worden in het vervolgproces.

Binnen de afdeling Bezwaar heeft begin 2023 enige tijd een bel-team gefunctioneerd. Dit bel-team heeft statistieken bijgehouden van de meest voorkomende bezwaren. De top 5 betrof:

1. Ontbreken dossier (225)
2. Berekeningsjaar ten onrechte afgewezen (74)
3. Schending motiveringsbeginsel (63)
4. Schending zorgvuldigheidsbeginsel (59)
5. Bedrag compensatieberekening onjuist (58)

Op basis van deze top 5 lijkt het tijdig beschikbaar hebben van het dossier (ten tijde van de primaire beschikking) een voor de hand liggende verbetermaatregel. Ook vanuit het oogpunt van kwalitatief goede dienstverlening.

Het is van belang dat de UHT de proces-technische aspecten snel op orde krijgt, zoals het tijdig beschikbaar hebben van het dossier. Maar het is ook belangrijk te beseffen dat bezwaar en het beperken van bezwaar onlosmakelijk verbonden zijn met *vertrouwen*. Wel of niet in bezwaar gaan, wel of niet in beroep gaan, wel of niet bereid zijn tot een vaststellingsovereenkomst, etc. zijn cruciale momenten waarop ouders, in nauwe samenspraak met hun gemandateerde (advocaat), zeer waarschijnlijk inschatten in welke mate recht is gedaan aan hun situatie, aan hun dossier. Naast oprecht menselijk contact ('reparation'), is gezamenlijk (UHT-ouder) inzicht in de feiten, de werking van de regelingen en de toelichting daarop vanuit de UHT bepalend voor het rechtsgevoel van ouders. Niet alleen procesmatig, maar vooral ook relationeel. De mate waarin zij ervaren dat ze serieus worden genomen.

Eerste contact naar aanleiding van de aanvraag

Het eerste contact bestaat uit een telefoontje met de ouder. In het kader van: 'er komt geen tweede kans voor een eerste indruk' is het belangrijk dat dit eerste contact alles aspecten omvat die nodig zijn voor herstel van vertrouwen en vertrouwen in het proces. Ten eerste betreft dit het operationaliseren van een aantal kenmerken van reparation (zie Bijlage B. Visie onderzoeker op het vraagstuk) die relevant zijn voor dit eerste contact. Ten tweede betreft het een toegankelijke toelichting op het proces en een begrijpelijke uiteenzetting van de regelingen. Ten derde

betreft dit een heldere toelichting op de rechtspositie van de ouder en de rechtsmiddelen die hem of haar (in latere fasen van het proces) ter beschikking staan. Tenslotte betreft het een expliciete toelichting op de houding waarmee de UHT aanvragen in behandeling neemt. Niet alleen in termen van een proces-technisch beoordelingskader (de regelingen), maar vooral de houding in termen van oplossingsgerichtheid, *procedurele rechtvaardigheid* en herstel van financiële schade, langs een proces waarin de UHT het begin maakt met het herstel van vertrouwen. Door tussenkomst van de gemandateerde (advocaat) is het voor de PZB-er soms moeilijk om rechtstreeks contact met ouders te krijgen.

Aanbeveling 1: Vanuit het oogpunt van kwalitatief goede dienstverlening en efficiëntie moet de UHT in principe streven naar 0% bezwaren. Ontwikkel het eerste contact met ouders op basis van het bovenstaande verder door. Onderzoek (met ouders) welke middelen daarbij nuttig zijn (WhatsApp, maatwerk filmpjes, etc.).

Aanbeveling 2: Ontwikkel de training voor medewerkers die het eerste contact met ouders hebben op basis van bovenstaande door. Zie ook aanbeveling 11.

De eerste toets

Op basis van de Eerste Toets wordt bepaald of een ouder gedupeerde is en in aanmerking komt voor de Catshuisregeling (30K regeling).

Op basis van UHT-cijfers blijkt dat - ten tijde van dit onderzoek - een relatief hoog percentage van de aanvragers die tijdens de eerste toets als niet-gedupeerd worden aangemerkt, tijdens de Integrale Beoordeling alsnog als gedupeerd worden aangemerkt. De zogenaamde 'nee-ja-dossiers' (nee bij eerste toets, ja bij integrale beoordeling). Die ouders moeten eerst een afwijzing verwerken en krijgen pas later erkenning. Dat kan voor ouders verwarrend zijn. De UHT kan overwegen om het 'nee' na de Eerste Toets te vervangen voor 'er is meer onderzoek nodig' (Integrale Beoordeling). De UHT geeft aan dat het percentage 'nee-ja' inmiddels is gedaald.

Aanbeveling 3: Overweeg om besluiten n.a.v. de Eerste Toets te beperken tot de dossiers waarvan evident duidelijk sprake is van gedupeerdheid. Zie ook aanbeveling 7. en 8.

Tussentijdse communicatie

Op basis van de interviews is het beeld ontwikkeld dat tussen de uitkomst van de Eerste Toets en de start van de Integrale Beoordeling momenteel een periode van twee jaar zit. Tussentijdse communicatie richting de ouder is beperkt tot een zakelijk brief die verstuurd wordt om de ouder te informeren over het feit dat de UHT de vervolgstap niet binnen de wettelijke termijn kan uitvoeren, en dat de ouder de UHT derhalve in gebreke kan stellen. Met een standaard formulier dat de ouder daartoe kan invullen en opsturen.

Vanuit het oogpunt van dienstverlening is deze tussentijdse communicatie

zeer beperkt. De UHT laat hier een belangrijke kans liggen om gedurende het proces te investeren in de relatie met de ouder.

Aanbeveling 4: Koppel de Persoonlijk Zaakbehandelaar (PZB-er) direct na de Eerste Toets aan de ouder (en niet pas na twee jaar wanneer de Integrale Beoordeling gaat plaatsvinden). Organiseer dat de PZB-er ouders periodiek (bijvoorbeeld ieder kwartaal) op de hoogte brengt van de status van de aanvraag, ook als de status niet veranderd is. Daarnaast kan de PZB-er ouders voorzien van informatie over voor hen relevante ontwikkelingen (politiek, beleid, uitvoering, werk van commissies, gemeenten, etc.). N.B.: Laat hierbij het principe van FIFO niet los. Met deze aanbeveling wordt niet bedoeld dat de PZB-er het dossier feitelijk al 'in behandeling neemt', maar dat de tussentijdse communicatie met de ouder een gezicht krijgt. De taken voor de PZB-er kunnen zeer beperkt blijven met goede ondersteuning. Zie aanbeveling 5. Het is waarschijnlijk dat voor een dergelijke werkwijze het aantal PZB-ers moet toenemen. N.B.: Een concept van deze rapportage is door de UHT beoordeeld op de juiste weergave van feiten. De UHT geeft bij dit onderwerp aan dat de bij deze aanbeveling bedoelde communicatie met ouders plaatsvindt vanuit het Serviceteam.

Aanbeveling 5: Organiseer voor aanbeveling 4. communicatie-ondersteuning vanuit Communicatie voor de PZB-er. Bijvoorbeeld in de vorm van kant-en-klare informatiepakketten, video's, etc. Momenteel wordt deze actie binnen UHT uitgevoerd.

Wettelijke termijnen

Ouders kunnen de UHT conform de AwB in gebreke stellen wanneer de UHT niet binnen de wettelijke termijnen besluit of reageert. De rechter kan de UHT een dwangsom opleggen. De hoeveelheid aanvragen dat de UHT moet behandelen is dermate groot dat bij vrijwel geen enkel dossier de wettelijke termijnen gehaald worden. De UHT berust weliswaar niet in het feit dat de uitvoering langzaam verloopt en moet versnellen (getuige de diverse versnellingsmaatregelen). Echter, in de huidige fase kan de UHT niet anders dan deze uitvoeringspraktijk grotendeels als een gegeven te beschouwen. De UHT beschouwt de in gebreke stellingen in operationele zin voornamelijk als een extra administratieve uitvoeringstaak. En daarom heeft de UHT speciale teams ingericht om de in gebreke stellingen te behandelen.

Vanwege het grote volume is de UHT feitelijk ongevoelig voor de druk van de wettelijke termijnen en de dwangsom als financiële prikkel. Het is daarbij de vraag of de wetgever de toepassing van de wettelijke termijnen in situaties als de toeslagenaffaire voor ogen had. Uiteindelijk zijn ouders het beste gediend wanneer zij zo snel mogelijk duidelijkheid hebben. Aparte werkprocessen en teams voor bijvoorbeeld de in gebreke stellingen dragen daar niet aan bij. Die capaciteit kan UHT beter inzetten op behandeling van dossiers.

Aanbeveling 6: Onderzoek z.s.m. de mogelijkheden om voor de desbetreffende regelingen een uitzondering te maken m.b.t. de wettelijke termijnen. Bijvoorbeeld door die termijnen volledig te laten vervallen. Of

door de termijnen te verlengen met bijvoorbeeld 3 of 4 jaar (beoogde afronding hersteloperatie inclusief bezwaren: 2026). Momenteel wordt hiervoor een voorstel uitgewerkt door UHT.

Bezwaar naar aanleiding van Eerste Toets

Na de Eerste Toets gaan (vrijwel) alle ouders / dossiers door naar de Integrale Beoordeling. Tegen die achtergrond is het nuttig om te verkennen of het haalbaar is de mogelijkheid van bezwaar naar aanleiding van de Eerste Toets op te heffen. Dat bezwaar is immers een formaliteit die bij veel dossiers 'wordt ingehaald' door de Integrale Beoordeling. In het verlengde van aanbeveling 6 zal dit leiden tot minder bezwaar (bezwaar ET) en daarmee tot minder administratieve last.

De meeste bezwaren naar aanleiding van de Eerste Toets betreffen de dossiers van ouders die als niet-geduceerd zijn aangemerkt. Het verdient aanbeveling te verkennen of het mogelijk is voor de niet-geduceerde ouders nog geen (voorlopig) besluit te nemen, en dat besluit aan te houden tot na de Integrale Beoordeling. Dus: in plaats van een stapel *niet-geduceerd*, een stapel *nader onderzoek* (IB). Wanneer de UHT nog geen formeel besluit neemt, hoeft de ouder geen formeel bezwaar te maken.

Aanbeveling 7: Onderzoek de mogelijkheid om bezwaar naar aanleiding van de Eerste Toets op te heffen. N.B.: Een concept van deze rapportage is door de UHT beoordeeld op de juiste weergave van feiten. De UHT geeft bij dit onderwerp aan dat in een eerdere fase de mogelijkheden hiertoe zijn onderzocht.

Aanbeveling 8: Onderzoek in samenhang met aanbeveling 7 of het mogelijk is het (voorlopige) besluit naar aanleiding van de Eerste Toets aan te houden tot de Integrale Beoordeling.

Dossier beschikbaar bij beschikking (Integrale Beoordeling)

De prognose van de business case is gebaseerd op de huidige werkwijze binnen KOT (primaire proces hersteloperatie). Een aspect daarvan is het feit dat er dikwijls nog geen dossier voor ouders beschikbaar is op het moment dat de (voorgenomen) beschikking gereed is. Uit de registraties van het bel-team (zie hierboven) blijkt dat de aanleiding van de meeste bewaren het niet tijdig beschikbaar zijn van het dossier betreft. Ouders ontvangen een beschikking zonder dat zij kunnen beschikken over de onderliggende stukken waarop het besluit gebaseerd is. Naast het grote volume (achterstand) betreft het proces om dossiers te 'lakken' een belangrijke oorzaak. Lakken is het zwart maken van BSN nummers, namen van personen die niet in directe zin relevant zijn voor de zaak, namen van UHT-medewerkers, etc. Dit lakproces verlangt veel handwerk en veel controles (in verband met de AVG en het risico van data-lekken). De UHT is voornemens om de huidige dubbele controle te bepreken tot één integrale controle van het lakwerk. En de UHT investeert momenteel in laksoftware met het doel de efficiëntie van het lakproces te vergroten.

In het kader van dossiers en het lakken daarvan bestaan meerdere definities van 'dossier': Het Persoonlijk dossier (alle gegevens die over een ouder bekend zijn bij de Belastingdienst) en het Hersteldossier (de

voor de beschikking relevante gegevens). Vanwege het volume (hersteldossiers) komt de desbetreffende afdeling Verzoek Persoonlijk Dossier nauwelijks toe aan het verzamelen en lakken van de Persoonlijke Dossiers. De meeste capaciteit van deze afdeling VPD is gericht op het samenstellen en lakken van de Hersteldossiers.

Aanbeveling 9: Schaal de capaciteit binnen de lak-teams op wanneer de bijdrage van het beperken van de controles en de laksoftware aan de efficiëntie en productie toch te beperkt blijkt. Zodanig dat z.s.m. de dossiers tijdig beschikbaar zijn voor ouders. Momenteel wordt de capaciteit opgeschaald, de capaciteit is verdubbeld.

Aanbeveling 10: Richt de capaciteit volledig op de Hersteldossiers die door ouders opgevraagd worden (preventief zou immers een te grote work load met zich meebrengen). Overweeg om de productie van de Persoonlijke dossiers buiten de UHT te organiseren. Of uit te stellen tot na afronding hersteloperatie.

De Persoonlijk Zaakbehandelaar (PZB)

De PZB-er neemt contact op met de ouder zodra de Integrale Beoordeling start. De PZB-er heeft een belangrijke rol richting de ouders, ook in de begeleiding van de ouder door het proces. Op basis van de interviews is het beeld ontwikkeld dat de rol van de PZB-er nog in ontwikkeling is. Het betreft de volgende ontwikkelaspecten:

- Vaardigheden en gesprekstechnieken om gesprekken met ouders adequaat te leiden en hun regierol vast te houden.
- Inhoudelijk begrip van bepaalde (rente) verrekeningen en compensatieberekeningen.
- De training van PZB-ers is te beperkt, de opzet van de training sluit onvoldoende aan bij de beoogde rol van de PZB-er

Tot voor kort waren PZB-ers en beoordelaars georganiseerd in aparte teams. Hierdoor was informatie-uitwisseling en kennisdeling lastig. Momenteel integreert de UHT deze rollen in multidisciplinaire teams zodat de PZB-er en de beoordelaar onderdeel zijn van hetzelfde team. Dat vergemakkelijkt de informatie-uitwisseling en kennisoverdracht. Deze maatregel kan de rol van de PZB-er versterken.

Aanbeveling 11: Integreer in het ontwikkelprogramma voor PZB-ers o.a.:

- Precieze duiding van de rol en het belang van die rol. E.e.a. vanuit een visie op het contact met ouders
- Sociale vaardigheden en gesprekstechnieken in relatie tot de kenmerken van 'reparation'.
- Verken in hoeverre de training van 'familie inspecteur (Nederlandse Arbeidsinspectie i.s.m. Politieacademie) relevante en waardevolle onderdelen bevat
- Training om beoordelingen te kunnen uitvoeren
- Training in de verrekeningen en compensatieberekeningen en de toelichting daarvan aan ouders
- Training in het herkennen van en omgaan met verbaal geweld, agressie en (sociale) onveiligheid en het UHT-beleid op dit vlak

- Vorming van de *community* van PZB-ers waarbinnen de rol als 'gezicht van het herstel' verder wordt ontwikkeld en belang krijgt, casuïstiek wordt gedeeld en met ouders (ouderpanels) wordt gesproken, regelmatig inspiratiesessies en workshops op het vlak van sociaal-maatschappelijk werk worden georganiseerd
- Doe e.e.a. in samenhang met aanbevelingen 2., 4. en 5.

Aanbeveling 12: De rol van de PZB-er beperkt zich nu tot het primaire proces (KOT) (rondom Integrale Beoordeling). Overweeg om de PZB-er regie op de gehele keten te laten voeren (dus inclusief bezwaar en beroep). Ten eerste behoudt de ouder daarmee het vaste aanspreekpunt (in de huidige situatie neemt slechts een-derde van de bezwaarbehandelaars contact op met de ouders, de rol van de PZB-er kan nuttig zijn voor het werkend krijgen van *responsief behandelen*). Ten tweede is het voorkomen van bezwaar verbonden met de kwaliteit van de contacten met ouders in het primaire proces (KOT). Wanneer de PZB-er de ouder door de gehele keten begeleidt, zijn de inzichten die de PZB-er ontwikkelt rondom de bezwaarprocedure waardevolle input voor de contacten tussen de PZB-er en de ouders in het primaire proces (KOT). Ten derde wordt het duale karakter tussen het primaire proces (KOT) en Bezwaar doorbroken. Wanneer dit in de praktijk te veel tijd kost voor de PZB-er kan als alternatief geïnvesteerd worden in een 'warme overdracht' tussen PZB-er en bezwaarbehandelaar.

Onderzoeksvragen 2. en 3.

Het implementeren van maatregelen om de instroom te beperken zal naar verwachting extra tijd kosten en mogelijk weer effect hebben op de snelheid van het KOT-proces. Het is daarom belangrijk om te kijken naar de wisselwerking tussen deze maatregelen en het effect op het aantal bezwaren dat ouders indienen.

Aan de onderzoeker/manager wordt verzocht een oordeel te geven over de gemaakte keuzes en de haalbaarheid van de voorgenomen maatregelen, indien nodig gecombineerd met het voorstellen van werkbare alternatieven.

Bij deze onderzoeksvragen zijn de volgende opmerkingen te maken:

- Het is evident dat er een wisselwerking bestaat. Immers, - naast de psychologische aspecten van ouders in het kader van rechtsgevoel - kunnen bezwaren ook als een 'product' van het primaire proces (KOT) worden beschouwd. Hoe beter het proces aan de voorkant, hoe minder bezwaren aan de achterkant.
- In welke mate inspanningen en maatregelen in het primair proces zichzelf 'terugverdienen' in termen van minder bezwaar is moeilijk te kwantificeren. Evenmin of de inspanningen en maatregelen onbedoeld leiden tot vertraging van het primaire proces (KOT), met een mogelijke toename van het aantal bezwaren als gevolg daarvan.
- Desondanks maakt de wisselwerking noodzakelijk dat maatregelen in het primaire proces (KOT) gericht en maximaal effectief zijn, en tegelijkertijd niet, of zo min mogelijk, impact hebben op de snelheid van de bestaande dienstverlening.

Aanbeveling 13: Houd balans tussen enerzijds de inspanningen in het primaire proces (KOT) om de dienstverlening te verbeteren en het aantal bezwaar te verminderen en anderzijds de beoogde opbrengst die deze inspanningen moeten hebben. Rekening houdend met de belangen van ouders (snel duidelijkheid en rechtsgevoel), met de veranderopgave voor het primaire proces (KOT) en de organisatiegraad van het de afdeling Bezwaar wordt het volgende aanbevolen: Investeer (verder) in het ontwikkelprogramma voor PZB-ers (aanbeveling 11); investeer in het tijdig beschikbaar hebben van het hersteldossier; zet hiermee in op een significante reductie van het aantal bezwaren (naar 0%).

Een achterliggende gedachte bij deze aanbeveling is de volgende: de afdeling Bezwaar heeft de ambitie om *responsief behandelen* als algemene werkwijze te gaan hanteren. Een belangrijk aspect daarvan betreft contact met ouders, om samen met hen en hun gemachtigden de mogelijkheden te verkennen die wet- en regelgeving bieden. En ook in dat contact te werken aan vertrouwen en menswaardigheid. In termen van dienstverleningsmodel is de UHT maximaal effectief in het contact met ouders wanneer ook de oudercontacten in het primaire proces (KOT) op basis van dezelfde visie en met dezelfde kwaliteit plaatsvinden. Er lopen momenteel diverse initiatieven binnen UHT op dit gebied.

Uitvoeringsbeleid en ondersteuning van medewerkers

Het uitvoeringsbeleid van UHT is voortdurend in ontwikkeling. In voortdurende afstemming met het toenemende volume en politieke en maatschappelijke verwachtingen. In interviews en tijdens werksessies komt het algemene leidmotief van de UHT duidelijk naar voren: 'Wij zijn er om gedupeerde ouders te helpen'. En die missie verlangt een bepaalde oplossingsgerichte benadering van ouders en hun dossiers. Met een bepaalde mate van menselijke maat en vertrouwen die daarvoor nodig zijn. Een belangrijke worsteling voor medewerkers (en de UHT) is het feit dat niet iedere ouder (aanvrager) op basis van de regelingen als gedupeerd kan worden aangemerkt. Het klantbeeld (het algemene beeld van 'de ouder') is niet eenduidig. Ten gunste van gedupeerde ouders en de snelheid waarmee zij duidelijkheid verwachten, verlangt dat tegelijkertijd ook een kritische houding. Het combineren van die kritische houding en de menselijke maat is heel moeilijk. Er is sprake van een dubbele verantwoordelijkheid.

Dit vraagstuk raakt een aspect dat men de 'integriteit van de organisatie' kan noemen. Het is belangrijk dat medewerkers weten hoe zij dossiers moeten benaderen en hoe zij daarbij om moeten gaan met dilemma's. Dat verlangt professionele processen en geëxpliciteerd uitvoeringsbeleid ('hoe gaan we om met die dubbele verantwoordelijkheid?'). Het is ook belangrijk dat medewerkers ervaren dat zij werken bij een organisatie die zich bewust is van die dubbele verantwoordelijkheid en welke operationele en maatschappelijke afwegingen daarbij aan de orde zijn. Het bewaken van de integriteit van de organisatie verlangt moreel leiderschap. Wanneer dat type leiderschap beperkt zichtbaar is ontwikkelen medewerkers hun eigen beelden op basis van eigen interpretaties. Hetgeen ten koste kan gaan van een meer gedifferentieerd klantbeeld.

Aanbeveling 14 (UHT-breed): Agendeer het uitvoeringsbeleid regelmatig in werksessies, webinars, etc. en adresseer daarbij de dubbele verantwoordelijkheid. Houd vast aan het leidendmotief *ouders helpen*, en bespreek de uitvoeringsdilemma's die daarbij aan de orde zijn. Bespreek uitvoeringsbeleid regelmatig in vaktechnisch overleg en biedt medewerkers kennisinfrastructuur om beleid gebalanceerd uit te voeren.

Bijlage D. (Overige) aanbevelingen efficiëntieverbetering

Introductie

In deze bijlage wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen met betrekking tot het vergroten van de efficiëntie van het de afdeling Bezwaar. Of wordt verwezen naar eerdere paragrafen.

Aanbevelingen (op basis van onderzoeksvragen)

Onderzoeksvraag 4.

Wat is de haalbaarheid van de na te streven efficiëntie, welke mogelijke effecten heeft dit op het benodigde aantal werknemers? Is er door middel van arbeidsdeling of het anders organiseren van het werk een nieuwe arbeidsmarkt aan te boren met meer aanbod, en welke mogelijke voordelen en nadelen brengt dit met zich mee?

Zie paragrafen 2. en 3.

Onderzoeksvraag 5.

Hoe verhouden de vervolprocessen bij UHT zich in omvang, opdracht en complexiteit tot de primaire processen, bijvoorbeeld indien afgezet tegen vergelijkbare processen bij andere bestuursorganen?

De onderzoeker heeft benchmark gegevens ontvangen van vergelijkbare organisaties. Vergelijkbaar in die zin dat het organisaties betreft die massale administratieve processen uitvoeren met burgers als 'klant'. Het vergelijk met UHT qua inrichting en capaciteit is echter niet goed te maken vanwege het feit dat de UHT een zeer jonge organisaties is en zeer snel moet groeien en professionaliseren. En vanwege het feit dat er bij UHT sprake is van een (politieke) ambitie om in 2026 afgerond te hebben.

Onderzoeksvraag 6.

Er ligt een plan om nieuwe methodes uit te proberen met mediation in bezwaar (gekoppeld aan het afsluiten van een VSO). Het is belangrijk om te onderzoeken welke gevolgen efficiëntieverbetering voor deze plannen heeft. Zal het nog steeds mogelijk zijn om de doelstellingen van mediation te behalen als de efficiëntie toeneemt?

De business case gaat niet uit van een bijdrage van mediation aan de efficiëntie. De doelstellingen van mediation staan dus los van de efficiëntieverbetering. Zie verder paragrafen 2. en 3.

Onderzoeksvraag 7.

Heeft de onderzoeker nog andere inzichten om het proces te versnellen en de doorlooptijd te verlagen, zelfs als deze radicaal zijn, zolang ze maar uitvoerbaar zijn voor UHT?

Aanbeveling 15: Hanteer de volgende aanpak: Versterk eerst de professionele basis in termen van uitvoeringsbeleid, behandelaanpak, kennisinfrastructuur en werkinstructies. En implementeer deze faciliteiten en infrastructuur. Versterk de teamgeest en het werkritme door regelmatige bijeenkomsten en bijvoorbeeld team challenges te verbinden aan teams (niet directief, maar vanuit ambitie en optimisme). Accentueer de technocratische aspecten van sturing (normtijden, KPI's, gesprekken over productiviteit) wanneer sprake is van gezamenlijke professionaliteit, een collectief gevoel van urgentie en een versterkte productiedynamiek. Dus: eerst investeren in *engagement*, dan pas investeren in *rules of engagement*. Zie ook paragraaf 4. Opschalen en versneld verbeteren: hybride insourcing.

Aanbeveling 16: Versterk de verbinding tussen management en medewerkers. Door maandelijks (fysieke) bijeenkomsten met de afdeling (afdeling Bezwaar), door regelmatige en inhoudelijke betrokkenheid bij de teams (pods), door wekelijks MT-overleg (inclusief cluster-directeur) en door individuele ondersteuning en coaching van medewerkers. Nodig als management uit tot dialoog. Terugkerende thema's: maatschappelijke opgave en relevantie, politiek-bestuurlijke ontwikkelingen, uitvoeringsbeleid, stand van zaken verbetering kwaliteit en voortgang, procedures, instructies, rollen en verantwoordelijkheden. Benoem en waardeer de bijdrage van medewerkers.

Aanbeveling 17: Versterk onderlinge relaties tussen medewerkers. Bijvoorbeeld door de introductie van professionele *peers / buddies*. En door bijeenkomsten of andere interventies waardoor onderlinge relaties versterken en medewerkers elkaar beter leren kennen.

Aanbeveling 18: Overweeg om teams (pods) verantwoordelijk te maken voor de kwaliteit en efficiëntie van de dossierbehandeling. Overweeg hierbij om de behandeling van een dossier te verdelen over verschillende type medewerkers (competentieprofielen) binnen het team (onderscheid: a) dossier samenstellen en administratief uitzoekwerk, b) rekenwerk en financieel uitzoekwerk en c) juridisch werk (hoofdbehandelaar). Vergelijk model notariskantoor: notarieel-administratief medewerker, klerk, (kandidaat-)notaris. Met deze aanbeveling ontstaat ook een nieuwe arbeidsmarkt voor de verdere opschaling (onderzoeksvraag).

Geef teams periodiek een team-challenge (kwaliteit en versnelling). Overweeg in lijn met deze aanbevelingen om de back office te verspreiden over de diverse pods. Hiermee worden alle competenties binnen een pod geïntegreerd en kan soepele samenwerking ontstaan tussen de bezwaarbehandelaars en de ondersteunende functies. Hiermee ontstaat ook meer verbinding tussen de medewerkers binnen een team. Dit zal onderdeel zijn van het programma Prestatiemanagement.

Train de teamleiders en podco's op het vlak van leiding geven indachtig de aanbevelingen en noties op het vlak van leiderschap in deze rapportage.

Aanbeveling 19: Hef de 'kantoor-dag' op. Organiseer dat alle medewerkers (minimaal) 3 dagen fysiek op kantoor werken. Gebruik de verhuizing hiervoor als opportuun moment. Geef medewerkers de tijd om hieraan te wennen en hun privéleven daarop in te richten (bijvoorbeeld 1-2 maanden). Momenteel wordt binnen UHT de mogelijkheid van een tweede vestiging voor Bezwaar in het Noorden van Nederland onderzocht.

Aanbeveling 20: Introduceer binnen de multidisciplinaire pods een werkdynamiek die verwant is aan sprintsgewijs werken (gezamenlijke back log van dossiers) met een dagelijkse dag start / stand up.

Aanbeveling 21: Versterk de kennisinfrastructuur en werk toe naar een gezamenlijke professionaliteit. Ontwikkel een professioneel-juridisch kader ten behoeve van responsief behandelen, versterk de vaktechnische kolom met periodiek vaktechnisch overleg (casuïstiek-bespreking, beleidslijnen 'dossiertafel', beleidslijnen BAC-adviezen, uitspraken rechter, etc.). Verken *Garage de Bedoeling* van SVB. Organiseer capaciteit voor deze kennisinfrastructuur en werk rollen en verantwoordelijkheden uit. Betrek medewerkers waardoor een gevoel van betrokkenheid en eigenaarschap wordt ervaren.

Aanbeveling 22: Vereenvoudig en standaardiseer de bezwaarbehandeling vergaand. Ontwikkel per type bezwaar eenvoudige voorbeeld-reacties met standaard teksten. De vereenvoudiging moet er toe leiden dat ouders de reacties begrijpen. De standaardisatie moet ertoe leiden dat de omvang van schriftelijke reacties sterk wordt beperkt (bijvoorbeeld in plaats van 20 pagina's en 101 bijlagen, naar 3 pagina's en één overzicht van juridische documenten of feiten). En daarmee de behandeltijd. Overweeg om de inrichting van de pods verder te verbijzonderen naar type dossier (zie hierboven) en naar type behandelaar.

Aanbeveling 23: Werk *responsief behandelen* als 'dienstverleningsconcept' verder uit. Werk de dynamiek uit van het contact met ouders en de opbrengsten die dat contact kan hebben ('reparation' aspecten, informatievoorziening en intrekking, VSO, mediation, etc.). Werk behandelroutes uit die de behandelaar kan volgen. Organiseer dat het bezwaardossier / hersteldossier zo spoedig mogelijk beschikbaar is om informatiebehoefte van ouders snel te kunnen beantwoorden.

Aanbeveling 24: Ontwikkel training voor bezwaarbehandelaars op het gebied van communicatie en contact met ouders ('reparation' kenmerken, motiverende gesprekstechnieken, versterken verbale weerbaarheid, etc.).

Aanbeveling 25: Monitor de productiviteit per pod door monitoring van het aantal afgeronde bezwaren per sprint (3 weken). Organiseer een uitdagende dynamiek waarbij pods worden uitgedaagd iedere sprint hun teamprestatie te verbeteren (zonder kwaliteitsverlies, oordeel Vaktechnisch adviseur). Bouw meer zekerheid in de business case. Ga er voor de business case niet vanuit dat een gemiddelde behandeltijd van 27 uur (bezwaarjurist) voor de bezwaren naar aanleiding van de Integrale Beoordeling haalbaar is. Ook niet wanneer dossiers multidisciplinair worden behandeld (zie aanbeveling 18.). Breng ambities terug en begroot

terughoudend. Bijvoorbeeld met 35-45 uur voor de IB-bezwaren (ongeveer drie maal zo kort als 125 uur en twee maal zo kort als de huidige gemiddelde behandeltijd (90)).

Aanbeveling 26: Onderzoek de mogelijkheden om rekentools te ontwikkelen om het rekenwerk in dossiers te vereenvoudigen.

Aanbeveling 27: Ontwerp en organiseer een landelijke campagne om mediation onder de aandacht te brengen bij ouders en hun gemachtigden. Leg in deze campagne uit voor welk type bezwaren mediation geschikt is en welk voordeel ouders bij mediation hebben.

Aanbeveling 28: Beperk de rapportage-last voor het middenmanagement van de afdeling Bezwaar en beperk de 'staf-sturing' vanuit de regie- en programmafuncties. Beleg de verbeteropgave integraal bij het cluster-management / management de afdeling Bezwaar.

Aanbeveling 29: Ontdubbel de dossierwerkzaamheden tussen UHT en de BAC. Investeer daarnaast in de relatie met de BAC langs de inhoudelijke lijn van beleid en verdere professionalisering. Houd hierbij voor ogen dat het samenspel tussen UHT en BAC in termen van checks and balances waardevol is voor ouders, de samenleving *en* voor UHT. De maatregelen waartoe de Staatsecretaris onlangs heeft besloten benadrukken hetgeen vooral *niet* meer aan de BAC wordt voorgelegd. Benadruk in de verdere ontwikkeling van de samenwerking vooral de dossiers waarover BAC-advies nodig is. Complexe dossiers en dossiers waarbij bijvoorbeeld sprake is van morele dilemma's. Het verdient omwille van relatie aanbeveling om de BAC te betrekken bij de inhoudelijke professionalisering binnen de afdeling Bezwaar en inzage te geven in bijvoorbeeld beleidskaders of de beleidslijnen die naar aanleiding van BAC-adviezen worden uitgewerkt. Periodieke evaluatie aan de hand van casuïstiek kan de werking van checks and balances versterken.

Bijlage E. (Overige) aanbevelingen opschaling

In deze bijlage worden aanbevelingen uitgewerkt met betrekking tot de verdere opschaling van de afdeling Bezwaar.

Onderzoeksvraag 8.

Is de voorgestelde opschaling realistisch en afdoende, gezien de verwachte instroom in de vervolprocessen en de gemiddelde behandeltijd per medewerker?

Zie paragraaf 3.

Onderzoeksvraag 9.

Hoe kan UHT medewerkers binden en de uitstroom beperken?

Het is waarschijnlijk dat uitstroom onder meer een gevolg is van grote dynamiek binnen de UHT waarin heel veel nog niet stabiel is. De UHT (en de afdeling Bezwaar) is een jonge organisatie. Veel managementaandacht is gericht op de verder bouw en opschaling van de organisatie. In die hectiek is de aandacht voor de behoeften van medewerkers beperkt. Bij de behoefte van medewerkers is een aantal opmerkingen te plaatsen.

- De gesproken medewerkers zijn gemotiveerd om ouders te helpen
- De gesproken medewerkers hebben er behoefte aan dat hun werk door de leiding 'gezien' en gewaardeerd wordt.
- De gesproken medewerkers hebben behoefte aan een leiding die handelt volgens een duidelijk plan en een mate van orde en overzicht organiseert
- De gesproken medewerkers hebben de wens om actief bij te dragen aan verbeteringen, bijvoorbeeld met betrekking tot werkinstructies
- De gesproken medewerkers hebben behoefte aan zichtbare regie op de diverse verbetertrajecten die hun werk raken
- De gesproken medewerkers hebben behoefte aan een professionele en veranderkundige aanpak van verbeteringen (in plaats van 'vanaf morgen moet het anders').

Aanbeveling 30: Investeer in teamontwikkeling waarbij het gevoel van *purpose* (wens om ouders te helpen) van de individuele medewerker wordt verbonden aan het team, en de opgave van het team wordt verbonden aan de opgave van de UHT. Doe deze investering vooral in de dagdagelijkse samenwerking en het teamoverleg. Organiseer momenten in regulier overleg waarop medewerkers kunnen vertellen over hun ervaringen met ouders. Nodig eventueel ouders uit tijdens bijeenkomsten.

Aanbeveling 31: Betrek medewerkers bij verbeterinitiatieven en geef ruimte voor ideeën. Geef regelmatig overzicht over lopende verbeterinitiatieven en de stand van zaken. Zie ook aanbeveling 16.

Aanbeveling 32: Hanteer als veranderkundige aanpak de '*hink-stap-sprong-aanpak*'. *Hink*: introduceren van een vraagstuk en aan de slag gaan met een groepjes medewerkers die met voorstellen komen, *Stap*: het breed ophalen van reacties op voorstellen en alternatieve oplossingen.

Sprong: het plenair vaststellen van de gekozen oplossing en de ondersteuning met de toepassing ervan

Onderzoeksvraag 10.

Heeft de wervingsstrategie van UHT voldoende kans van slagen in de huidige arbeidsmarkt, en welke mogelijkheden zijn er voor aanpassing en verbetering?

Als het niet voldoende lukt om de instroom van bezwaar te beperken en de efficiëntie te verhogen moet de afdeling Bezwaar significant opschalen (zie indicatie hierboven: opschaling minimaal 284 fte). Of de wervingsstrategie voldoende kans van slagen heeft in de huidige arbeidsmarkt is een voor de hand liggende vraag. De onderzoeker heeft echter een alternatieve kijk op het opschalingsvraagstuk. Zie paragraaf 4.

Onderzoeksvraag 11.

De onderzoeker/manager wordt gevraagd verschillende varianten te onderzoeken voor het aantrekken van werknemers, zoals outsourcing van personeel (inclusief voor- en nadelen en haalbaarheid), insourcing (waarbij delen van het werk binnen de UHT door externe partijen worden uitgevoerd, onder aansturing van UHT), of traditionele werving.

Outsourcing

Outsourcing (van personeel) aan een andere partij is technisch ingewikkeld vanwege het feit dat de uitvoering afhankelijk is van de systemen van de Belastingdienst/Toeslagen.

Insourcing

Zie paragraaf 4.

Aanbeveling 33: Werk in samenwerking met marktpartijen de mogelijkheden en voordelen van samenwerking op korte termijn verder uit. Zie paragraaf 4.

Aanbeveling 34: Werk de hybride variant (paragraaf 4.) uit.

Aanbeveling 35: Samenwerking tussen de UHT en een consortium van externe bureaus verlangt een stevige governance. DG Herstel/UHT moet 'aan het stuur blijven' en de bureaus moeten ondersteunen. Werk de volgende governance-aspecten uit wanneer sprake is van de hybride variant van outsourcing:

- Raad van Advies / Toezicht samengesteld uit DG Herstel, DG Toeslagen, leden Raden van Bestuur van de bureaus
- Maak werkafspraken op hoofdlijnen binnen de Raad van Advies / Toezicht. Maak een 'maatschappelijk manifest' waarin alle partijen - transparant naar de samenleving - hun morele verantwoordelijkheid en samenwerkingsafspraken onderstrepen
- Stel een stuurgroep samen bestaande uit algemeen directeur UHT, clusterdirecteur BBI en Werkelijke Schade, één leadpartner van een van de bureaus (namens de andere bureaus)

- Werk een werkprogramma uit
- Beleg de uitvoering van het werkprogramma op het niveau van de clusterdirecteur waaronder de afdeling Bezwaar valt

Aanbeveling 36: Ontwikkel z.sm. op basis van actuele inzichten en de aanbevelingen uit deze rapportage een nieuwe business case uit.

Aanbeveling 37: Vervolg de verkenning met marktpartijen in de zomer van 2023

Aanbeveling 38: Ontwikkel in de zomer en het najaar van 2023 een programma-aanpak en governance voor de samenwerking tussen UHT (de afdeling Bezwaar) en een consortium van marktpartijen (hybride variant insourcing). Start met de voorbereidingen in het najaar 2023.

Aanbeveling 39: Stel als doel om de verbeterslag in 2024 te realiseren.

Aanbeveling 40: Ga door met de reguliere opschaling

Aanbeveling 41: Start in januari 2024 met de insourcing (opschaling) van specialisten van de marktpartijen.

Een eerste voordeel van insourcing op deze wijze is het feit dat er geschakeld kan worden met een beperkt aantal partijen en dat niet voor iedere kandidaat een wervings- en selectietraject moet worden georganiseerd. Een tweede voordeel betreft het feit dat bij de hybride insourcing sprake is van een veranderkundige resultaatsverplichting op basis waarvan afspraken gemaakt kunnen worden met de externe bureaus. Een nadeel van insourcing op deze wijze is het feit dat de inhuurkosten waarschijnlijk hoger zijn.

Onderzoeksvraag 12.

Specifiek voor juristen wordt de onderzoeker gevraagd te bekijken hoe de wervingsstrategie zich verhoudt tot de noodzaak om elders in de KOT-affaire bezwaarjuristen aan te trekken (bijv. voor HZK, kindregeling of ex-partnerregeling).

Zoals eerder in deze rapportage toegelicht levert dossieranalyse het inzicht op dat de dossierbehandeling verschillende type werkzaamheden omvat. En dat het pure juridische werk daar een beperkt onderdeel van uitmaakt. Gesprekken met vergelijkbare rijksoverheidsorganisaties levert het inzicht op dat de behandeling van bezwaarschriften niet (alleen) door juristen uitgevoerd hoeft te worden. Een combinatie van verschillende competenties in multidisciplinaire teams kan derhalve ook een oplossing bieden voor een tekort aan juristen op de arbeidsmarkt.