



Toeslagen
Ministerie van Financiën



3^e Voortgangsrapportage

Toeslagen 2021

Inhoud

Inleiding	03
Leeswijzer	05
1 Dienstverlening: Werken aan vertrouwen	06
1.1 Werken aan vertrouwen	07
1.2 Dienstverlening op maat	08
1.3 Herstel Toeslagen	11
1.4 Wetgeving	12
2 Reguliere uitvoering en Toezicht	13
2.1 Uitgelicht	14
2.2 Aandacht	15
3 Wat hebben we er voor nodig?	18
3.1 Verstevigen relatie met onze opdrachtgevers	19
3.2 Directoraat-generaal Toeslagen	19
3.3 Personeel	21
3.4 ICT	22
3.5 Sturing en beheersing	24
3.6 Risicoparaagraaf	25
Bijlage: realisatie prestatie-indicatoren Begroting Financiën IX 2021	27
Toelichting op de bijlage realisatie prestatie-indicatoren Begroting IX 2021	28

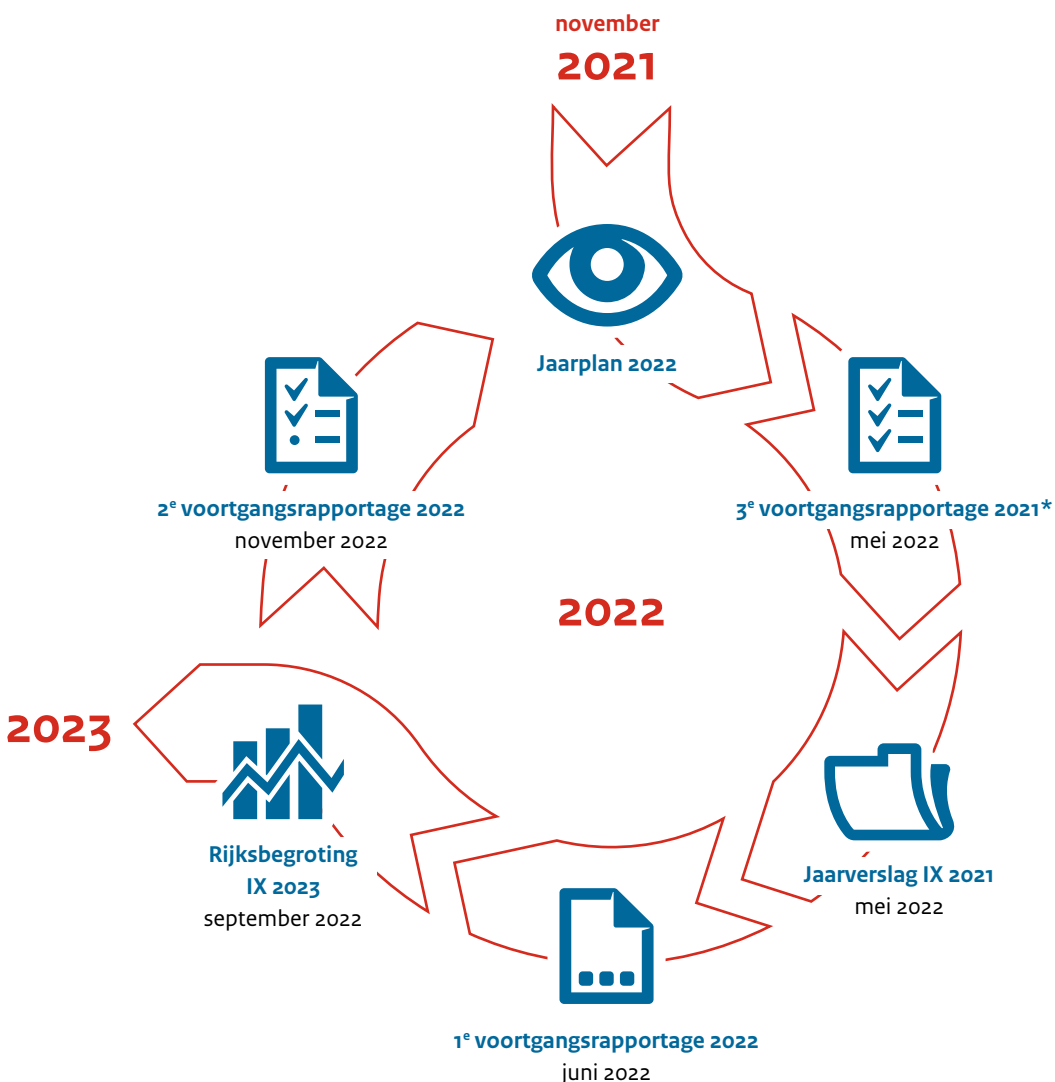
Inleiding

Het eerste jaar als zelfstandig directoraat generaal binnen het ministerie van Financiën was zeer hectisch. In dit jaar opereerde DG Toeslagen onder een sterk vergrootglas vanwege de terechte eisen van burgers, Tweede Kamer en media om de schade van gedupeerde ouders zo goed en snel mogelijk te herstellen. Dit had dan ook de absolute prioriteit voor de organisatie. Omdat er veel meer getroffen ouders bleken te zijn dan verwacht en het herstel vaak veel complexer was dan gedacht, vergde dit een zeer grote inspanning.

Daarnaast is er vanzelfsprekend ook hard gewerkt aan het zo goed mogelijk laten verlopen van het uitkeren van Toeslagen en het realiseren van verbeteringen in de dienstverlening aan burgers. Ook is tijdens de kabinetsformatie meegedacht over de toekomst van het Toeslagenstelsel. Samen met de opdrachtgevers is een tijdlijn voor het invoeren van vernieuwingen van het toeslagenstelsel ontwikkeld. Deze tijdlijn maakt duidelijk in welke uitvoerbare stappen stelselvernieuwing, gecombineerd met korte termijn verbeteringen van het stelsel, kunnen worden uitgevoerd.

Ook organisatorisch is er in 2021 veel gebeurd. Het hoofdontwerp voor de organisatorische inrichting van het DG Toeslagen (topstructuur) is vastgesteld en voor alle organisatieonderdelen van Toeslagen zijn organisatie- en formatierapporten (O&F) opgesteld en vastgesteld. Eind 2021 is gewerkt aan het inrichten van een apart programmadirectoraat Herstel, dat formeel is opgericht per 1 januari 2022. Hier ligt sinds dat moment de verantwoordelijkheid voor zowel het herstelbeleid als de regie op de uitvoering van de hersteloperatie.

Deze grote inspanningen die zowel betrekking hadden op heden en verleden als op de toekomst hebben voor veel medewerkers tot een hoge werkdruk geleid. Soms moesten er onder deze grote druk keuzen worden gemaakt tussen zorgvuldigheid en snelheid die in andere omstandigheden hadden kunnen worden vermeden.



*dit document volgt op de 1e Voortgangsrapportage – Toeslagen 2021



De reguliere werkzaamheden en het werk aan de verbetering van de dienstverlening hebben in deze hectiek uiteraard niet stilgelegen. Hoewel de meeste Kritische Prestatie-Indicatoren (kpi's) uit de Rijksbegroting, die inzicht geven in de voortgang van het reguliere proces, zijn gerealiseerd, staat de realisatie wel onder druk. Dit wordt in belangrijke mate veroorzaakt door te weinig gekwalificeerd personeel. In het kader van de verbetering van de dienstverlening zijn mooie resultaten behaald, die in deze rapportage nader worden toegelicht. Dit alles ging wel gepaard met een hoge werkdruk, zoals ook uit het medewerkersonderzoek naar voren is gekomen.

Voor u ligt de voortgangsrapportage (VGR) van het DG Toeslagen over het Jaarplan 2021. In het Jaarplan 2021, één document met drie afzonderlijke plannen voor de Belastingdienst, Douane en Toeslagen, zijn de activiteiten en resultaten voor 2021 beschreven. In deze VGR rapporteert Toeslagen over de voortgang op deze activiteiten en de in 2021 behaalde resultaten. Activiteiten en resultaten die niet (volledig) zijn gerealiseerd worden nader toegelicht.

Zoals u wellicht heeft geconstateerd is er geen 2de VGR gestuurd. In november 2021 is de 1ste VGR verstuurd. Deze VGR was een bundeling van de 1ste en 2de VGR en had betrekking op de periode januari tot en met augustus 2021.

Het doel van de voortgangsrapportages is u inzicht geven in het werk van DG Toeslagen. Hierbij wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de voortgang van de uitvoering van het Jaarplan 2021, totdat deze plannen zijn afgerond. Indien zich gedurende het jaar ontwikkelingen voordoen die het jaarplan raken, wordt hierover ook gerapporteerd.

In 2021 heeft DG Toeslagen onder andere gewerkt aan:

1. Herstel van het vertrouwen via de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) en de interne programma's Vernieuwing Dienstverlening en Leiderschap en Cultuur;
2. Het verbeteren van de dienstverlening;
3. De reguliere uitvoering en het proces van toezicht;
4. Het opzetten en inrichten van de nieuwe organisatie DG Toeslagen

Ondanks het feit dat - vanwege corona - voornamelijk is thuisgewerkt, maar dankzij de grote inzet en flexibiliteit van de medewerkers hebben de bedrijfsprocessen niet stil gelegen. Wel heeft de combinatie van grote strategische herstel-, ontwikkel- en transformatieopdrachten op onderdelen vertraging opgelopen. Enerzijds doordat in onzekere trajecten verbinding tussen medewerkers juist nodig is en het werken op afstand die verbinding bemoeilijkt. Dit betekent dat er soms meer tijd nodig is dan vooraf ingeschat om de zorgvuldigheid in die trajecten recht te doen. Anderzijds doordat thuiswerken de gezamenlijke creativiteit bemoeilijkt. Brainstormsessies werken beter als men fysiek bijeen is. Andere zorgpunten met betrekking tot corona zijn de effecten van langdurig thuiswerken op de sociale cohesie binnen en tussen teams, minder duidelijke scheiding tussen werk-privé, het moeilijk kunnen inwerken van de vele nieuwe medewerkers en het opbouwen en onderhouden van netwerken. De hoge werkdruk is binnen de gehele organisatie een belangrijk thema.



Leeswijzer

Hoofdstuk 1 gaat over het verbeteren van de dienstverlening. Achtereenvolgens komen aan de orde: het werken aan vertrouwen (1.1), dienstverlening op maat (1.2), herstel toeslagen (1.3) en wetgeving (1.4).

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het reguliere proces en toezicht. In de activiteitentabel wordt de status van de verschillende activiteiten in het jaarplan weergegeven. Daarbij worden de volgende indicaties gebruikt:

- ✓ **Afgerond:** De activiteit zoals beschreven in het jaarplan is afgerond.
- 🕒 **Continu, verloopt goed:** geen bijzonderheden ten opzichte van de plannen in het jaarplan.
- 🕒 **Continu, verloopt minder goed:** deze activiteit verloopt minder of anders dan we hadden gepland in het jaarplan, bijvoorbeeld door vertraging, herprioritering of als gevolg van de coronacrisis.
- 🕒 **Nog niet gestart:** de activiteit zoals beschreven in het jaarplan is nog niet gestart.
- ★ **Uitgelicht/Aandachtspunt:** als de voortgang van een activiteit aanleiding geeft om meer toe te lichten, geven we dit aan met een sterretje (*) in het statusoverzicht. Onder 'uitgelicht' lichten we toe wat goed gaat, bijvoorbeeld een activiteit waar burgers of bedrijven goed mee geholpen zijn. Onder 'aandachtspunt' beschrijven we activiteiten die aandacht behoeven omdat ze niet verlopen volgens planning en er extra aandacht of bijsturing nodig is in de volgende rapportageperiode(n).

Hoofdstuk 3 bevat zowel de resultaten van de activiteiten voor het directoraat-generaal Toeslagen als geheel, als specifiek op het gebied van personeel, ICT, sturen en beheersing, risico's en de relatie met opdrachtgevers.

In de bijlage wordt ingegaan op de Kritische Prestatie-Indicatoren (kpi's) zoals deze zijn opgenomen in het jaarplan. Deze kpi's komen uit de Begroting Financiën voor artikel 13 Toeslagen.



1 Dienstverlening: Werken aan vertrouwen



Missie

Toeslagen maakt vitale voorzieningen voor iedereen betaalbaar. Toeslagen draagt bij aan financieel gezonde huishoudens door het uitkeren van toeslagen die voor veel mensen onmisbaar zijn om de kosten te betalen van de zorgverzekering, de zorg voor kinderen en ruimte om te wonen. Zo heeft iedereen in onze maatschappij toegang tot de meest essentiële levensvoorzieningen.

Visie

De visie van Toeslagen sluit aan bij de vijf kernwaarden van het Ministerie van Financiën.

- integer
- deskundig
- duidelijk
- durf
- samenwerking

De kompaswaarden van Toeslagen zijn:

- rechtvaardig
- samen
- aanspreekbaar

Strategie

Wij werken aan het realiseren van bovenstaande missie door vier strategische doelstellingen:



Herstel van vertrouwen

- Herstel en compensatie gedupeerde ouders
- Herstel van vertrouwen burgers, maatschappij en politiek in de organisatie Toeslagen
- Herstel van vertrouwen medewerkers toeslagen



Verbetering en vernieuwing dienstverlening

- Vergroten toekenningszekerheid
- Menselijke maat: burgers écht helpen
- Adequate handhaving



Aanpassen organisatie naar de maatschappelijke opgave

- Ontvlechting van de Belastingdienst
- Inrichten nieuwe governance
- Inrichting extern toezicht



Borgen uitvoerbaarheid stelsel

- Bij (korte termijn) wetswijziging
- Bij herziening van het toeslagenstelsel

1.1 Werken aan vertrouwen

Een van de strategische doelstellingen van Toeslagen is het herstel van vertrouwen. Bij het herstellen van dit vertrouwen kijkt Toeslagen niet alleen naar de relatie met burgers, maar ook die met de politiek en die tussen ambtenaren onderling.

Een belangrijke component bij het werken aan vertrouwen is de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers. Hoewel we ten aanzien van de vernieuwing en verbetering van de dienstverlening voorzichtige stappen vooruit boeken, onderkennen we ook dat incidenten en de voortgang van de hersteloperatie het terugwinnen van vertrouwen in de weg staan. Zoals in de verschillende voortgangsrapportages KOT is toegelicht, is de hersteloperatie complexer en omvangrijker dan aanvankelijk ingeschat.

Activiteiten die moeten bijdragen aan het herstellen van vertrouwen tussen ambtenaren onderling en de politiek worden geïnitieerd vanuit de organisatie en ondersteund door het programma Leiderschap en Cultuur. Het doel van het programma is het realiseren van zichtbare veranderingen in de huidige organisatiecultuur en meer ruimte voor dialoog en samenspel. Toeslagen heeft tussen september en november een herorientatie op het programma Leiderschap en Cultuur uitgevoerd. Het doel was om de focus van het programma op het realiseren van zichtbare veranderingen en meer ruimte voor dialoog en samenspel waar mogelijk nog scherper aan te brengen. Daarnaast is gekeken naar een logische samenhang met de overige inrichtingsprogramma's en het programma Ontwikkelperspectief dat vanuit het departement is ingezet. Het streven is zo efficiënt en effectief mogelijk benodigde interventies op het gebied van Leiderschap en Cultuur verder in te vullen, zoveel mogelijk aansluitend bij lopende initiatieven.



Voor het meten van de klanttevredenheid zijn indicatoren (kpi's) opgenomen. Op termijn moet duidelijk worden of de initiatieven in relatie tot het vernieuwen en verbeteren van de dienstverlening tot een grotere klanttevredenheid leiden. Uit de resultaten van het Medewerkersonderzoek (MO) die begin 2022 beschikbaar komen, zal blijken of het vertrouwen van de medewerkers in 2021 is toegenomen.

1.2 Dienstverlening op maat

Een tweede strategische doelstelling is het verbeteren en vernieuwen van de dienstverlening. Toeslagen werkt via het programma Vernieuwing Dienstverlening langs drie lijnen aan het verbeteren van de dienstverlening:

- Vergroten van de zekerheid bij het toekennen van toeslagen;
- Hanteren van de menselijke maat;
- Adequate handhaving.

Zekerheid bij toekenning

Belangrijkste resultaten

- Uitbreiden capaciteit en kwalitatieve versterking
 - Ontwikkelen webinar "scheiden/uit elkaar gaan"
-

Om de zekerheid bij het toekennen van toeslagen te vergroten, wordt ingezet op het uitbreiden van de beschikbare capaciteit om onjuiste of onvolledige aanvragen op te pakken, het proactief attenderen van ouders bij gesignaleerde afwijkingen en het vereenvoudigen van het doorvoeren van wijzigingen. Omdat de laatste twee activiteiten in 2021 vooral betrekking hebben op de kinderopvangtoeslag wordt hierover gerapporteerd onder het verbetertraject KOT onder de overige activiteiten.

Het uitbreiden van de capaciteit en de kwalitatieve versterking is in 2021 goed verlopen en zal in 2022 worden voortgezet. Het opleidingsaanbod voor nieuwe en zittende medewerkers is vernieuwd om hen voldoende te equiperen voor hun taak. Daarnaast heeft Toeslagen als onderdeel van het beter informeren van burgers over de mogelijke impact van zogenaamde life events op hun toeslagensituatie samen met de Belastingdienst een webinar 'scheiden/uit elkaar gaan' ontwikkeld. Dit webinar zal in 2022 een aantal keer herhaald worden.

Menselijke maat

Belangrijkste resultaten

- (Door)ontwikkelen opleidingsaanbod op gebied wet- en regelgeving en communicatieve vaardigheden
 - 124 brieven herschreven
 - Opening van 9 nieuwe steunpunten bij gemeenten
-

Door communicatie begrijpelijker te maken, beslissingen goed en begrijpelijk te motiveren en proactief in contact te treden met de burger werkt Toeslagen aan het vergroten van de menselijke maat. In dat kader wordt ook meer capaciteit beschikbaar gemaakt voor persoonlijke begeleiding, komen er meer mogelijkheden voor fysieke dienstverlening en wordt proactief contact gezocht bij bezwaar.

De communicatie met de burger via brieven, de website en het aanvraagstelsel wordt begrijpelijker gemaakt. Voor het testen van – een selectie van – de brieven wordt gebruik gemaakt van het burgerpanel en waar nodig wordt aanvullend burgeronderzoek gedaan. De inzichten en verbeteringen worden vastgelegd in een schrijfwijzer, die richtlijnen bevat voor meer begrijpelijke burgercommunicatie. Eind 2021 zijn 124 brieven herschreven, waarvan de helft beschikbaar is voor gebruik.



Medewerkers worden begeleid om beslissingen op een begrijpelijke manier te motiveren. Naast de mogelijkheid om opleidingen te volgen op het gebied van wet- en regelgeving en communicatie wordt gebruik gemaakt van intervisie. Hierbij wordt casuïstiek over omgang en communicatie met burgers besproken en wordt gereflecteerd op het eigen gedrag. Met hulp van de Belastingdienst kunnen de belastingtelefoongegevens worden geanalyseerd om gericht de dienstverlening via proactief outbound bellen te verbeteren. In 2021 heeft de Belastingdienst namens Toeslagen zeven proactieve belacties uitgevoerd. De acties variëren van het signaleren van inkomenswijzigingen tot het bespreken van betalingsregelingen en van het niet-gebruik van zorgtoeslag tot het informeren over de gevolgen voor de toeslagen bij een scheiding. Burgers zijn positief over het contact. Vanuit de processen bezwaar, beroep en klachten is gewerkt aan het proactief benaderen van burgers tijdens de behandeling en het inrichten van collegiale toetsing om de burgerbehandeling te verbeteren.

Met de Belastingdienst is gewerkt aan het verbeteren van het vorderingenoverzicht en de betaalmogelijkheden voor burgers bij het proces invorderingen in het kader van de menselijke maat.

Beoogd wordt het team Persoonlijke Begeleiding in de komende periode op te schalen naar 30 fte. Signalen, die vanuit andere teams (bezwaar, toezicht en vraag), vanuit de Belastingdienst en via de balies binnenkomen, worden gebruikt om de te begeleiden populatie burgers te vergroten. In totaal zijn tot en met november 2021 bijna 2000 burgers geselecteerd voor persoonlijke begeleiding. Deze burgers krijgen een vast contactpersoon (persoonlijk begeleider) bij Toeslagen zodat ze slechts eenmalig hun verhaal hoeven doen. De persoonlijk begeleiders blijven de burgers volgen als bijvoorbeeld een wijziging wordt doorgegeven. Mutaties die vanuit persoonlijke begeleiding worden doorgevoerd, hebben een groot effect op het voorschot van de ouders.

Samen met de Belastingdienst is gewerkt aan het intensiveren van de inzet van de balies voor toeslaggerechtigden. In 2021 zijn negen extra steunpunten geopend. Dit zijn fysieke balies in gemeentehuizen, die bemenst worden door medewerkers

van de Belastingdienst en Toeslagen. Ook zijn voor de balies en steunpunten 40 medewerkers geworven, die sinds september volledig inzetbaar zijn. Daarnaast zijn verschillende pilots uitgevoerd om de dienstverlening via de balies en steunpunten te verbeteren. Daarnaast zijn verschillende pilots uitgevoerd om de dienstverlening via de balies en servicepunten te verbeteren. Enkele voorbeelden zijn een pilot bij de balie van kantoor Den Haag inzake integrale behandeling en nazorg en een pilot waarbij burgers die mogelijk in aanmerking komen voor huurtoeslag, maar deze nog niet hebben aangevraagd, zijn gebeld en eventueel geholpen bij het invullen van de aanvraag.

Indieners van een bezwaarschrift bij Toeslagen zijn door medewerkers van de bezwaarteams gebeld om beter te begrijpen wat er aan de hand is, wat er speelt en om nadere uitleg te geven. Wanneer geen telefoonnummer bekend is, wordt een brief gestuurd met daarin het telefoonnummer van de behandelaar en het verzoek om terug te bellen.

Burgers krijgen de mogelijkheid om informatie en documenten niet alleen per post maar ook digitaal naar Toeslagen te sturen. In januari 2021 is deze mogelijkheid van start gegaan bij UHT. In mei hebben pilots bij de directie Toeslagen (regulier proces) plaatsgevonden, waarbij op verzoek van Toeslagen bewijsstukken konden worden geüpload. Nadat de mogelijkheid begin november met een positief resultaat in de praktijk is getest, heeft in november en december verdere uitrol van digitaal aanleveren binnen de organisatie plaatsgevonden.

Adequate handhaving

Belangrijkste resultaten

- Proactief versturen van signalen bij geconstateerde afwijkingen
 - Publiekscampagne over doorgeven van wijzigingen
-



Voor adequate handhaving richt het toezicht zich aan de voorkant van het toeslagenproces op het voorkomen van het aanleveren van foutieve informatie. De focus ligt hierbij op het eerder en proactief contact zoeken met burgers. In januari is hiertoe voor het eerst op grote schaal een signaal aan ouders gestuurd op basis van een geconstateerde afwijking in het aantal opvanguren. Daarnaast zijn nog een viertal signalen bepaald op basis waarvan proactief contact wordt gezocht met burgers, te weten een afwijkende doelgroepstatus, of een wisseling of stopzetting van opvangsoort of –locatie. Er is een pilot ontwikkeld waarbij burgers, die in de voorlopige fase een hoge terugvordering ontvangen vooraf worden gebeld. De start van deze pilot wordt gecombineerd met de herstart invorderingen. Aan de achterkant van het toeslagenproces wordt gewerkt aan het verbeteren van de processen klachten, beroep en bezwaar. Voor het team Klachten wordt een integraal verbeterplan opgesteld. Het dashboard om de sturing op de processen – van zowel klacht als bezwaar – te verbeteren bevindt zich in de ontwikkel- en testfase. In de laatste maanden van 2021 zijn voorbereidingen uitgevoerd om de maandelijkse gegevensleveringen door kinderopvangorganisaties vanaf 1 januari 2022 mogelijk te maken. Vanaf die datum is deze levering wettelijk verplicht.

De grootschalige publiekscampagne voor KOT van eind 2020, die gewaardeerd werd met een 7,5, heeft in het laatste kwartaal van 2021 opnieuw plaatsgevonden. Deze is geëvalueerd en de effecten zijn bekend. Een concreet resultaat van de campagne is zichtbaar bij de Kinderopvangtoeslag-App. Gedurende de campagne groeide het aantal downloads fors. De campagne is gewaardeerd met een 7,4. Vanuit de always on strategie is de campagne kinderopvangtoeslag het hele jaar voortgezet. In de laatste maanden van 2021 is de campagne verder uitgerold met de inzet van online display, online video, radio en public relations/Branded content.

Het doel was bewustwording creëren, het kennisniveau vergroten en ouders activeren sneller wijzigingen door te geven. De kennis over KOT blijft stabiel hoog. Naast de al genoemde stijging van het aantal downloads van de app is het aantal bezoeken vanuit de campagne naar de landingspagina ruim boven de doelstelling van 25.000 bezoekers uitgekomen. Via public relations zijn doelgroepen die

specifieke aandacht behoeven, zoals ondernemers en burgers met een laag doenvermogen, gericht benaderd om ze te kunnen bereiken. Het directe effect hiervan kan Toeslagen niet meten.

Overige activiteiten

Belangrijkste resultaten

- Verbeteringen verbetertraject KOT overgedragen aan lijnorganisatie
 - Implementatie actieknop Kinderopvangtoeslag App
 - Start verbetertraject Huurtoeslag
 - Start nader onderzoek verbeteringen huurtoeslag
 - Gesprekken met VWS voor start verbetertraject Zorgtoeslag
-

In de loop van 2021 zijn samenwerkingstrajecten met alle betrokken beleidsdepartementen (SZW, BZK en VWS) gestart, naar voorbeeld van het verbetertraject voor KOT.

Verbetertraject KOT

Voor het verbetertraject KOT zijn het proces van grootschalig signaleren op basis van gegevensleveringen over de opvangsituatie of veranderingen in de situatie van de doelgroep, het persoonlijk begeleiden van ouders en de Kinderopvangtoeslag App geïmplementeerd en succesvol overgedragen aan de lijnorganisatie. De pilot waarbij ouders, die niet op een attentering hebben gereageerd, worden nagebeld, is afgerond. Momenteel worden de resultaten verzameld. In het tweede kwartaal van 2022 wordt de Kamer via een brief vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) geïnformeerd over de resultaten van de pilot. Daarnaast is in de Kinderopvangtoeslag App een ‘actieknop’ geïmplementeerd waarmee een ouder eenvoudig de door Toeslagen voorgestelde wijziging bij een attentering kan overnemen. Om het percentage ouders dat naar aanleiding van een attentering via de app een mutatie doorgeeft te verhogen, worden herinneringsbrieven gestuurd naar ouders die deze attentering niet hebben gelezen.



Voor het effectief inzetten van eerder signaleren is het noodzakelijk snel over betrouwbare opvanggegevens te beschikken. Naast een intentieverklaring met de sectororganisaties heeft het verbetertraject een wetswijziging, die regelt dat kinderopvangorganisaties vanaf januari 2022 verplicht maandelijks opvanggegevens aan Toeslagen door moeten geven, mede mogelijk gemaakt. Eind december heeft de Eerste Kamer deze wetswijziging aangenomen. Deze wetswijziging is een belangrijke stap in het verbeteren van de dienstverlening richting ouders in het kader van de kinderopvangtoeslag. Samen met het ministerie van SZW en de kinderopvangsector worden nieuwe verbetermaatregelen uitgewerkt, die invulling geven aan de drie doelstellingen van het vervolg van het verbetertraject KOT, te weten: sneller bieden van zekerheid aan ouders over hun kinderopvangtoeslag, verhogen van de begrijpelijkheid en toegankelijkheid van het stelsel van de kinderopvangtoeslag en ouders centraal stellen in de informatiepositie en dienstverlening van de kinderopvangtoeslag. Samenwerking met de kinderopvangsector is essentieel voor het verbetertraject KOT. Minstens eens per kwartaal vindt een panelbijeenkomst plaats met de sector kinderopvang over de voortgang van het verbetertraject.

Verbetertraject Huurtoeslag

Het verbetertraject Huurtoeslag is opgestart in samenwerking met BZK door middel van een aantal sessies waarin kansrijke verbetermaatregelen zijn geïnventariseerd. Bij veel verbeteringen is aangegeven dat nader onderzoek nodig is om de definitieve prioritering aan te geven. Medio december zijn hiertoe twee werkgroepen gestart die aan de slag gaan met de thema's 'Informatiepositie Huurtoeslag' en 'Stelselverbetering en -vereenvoudiging'. In overleg met het ministerie van BZK is begonnen met het verder uitwerken van de onderwerpen rechtstreekse uitbetaling huurtoeslag aan verhuurder, stimuleren gebruik huurtoeslag en uitvoeringsproblematiek ten aanzien van BAG/BRP. Ten behoeve van het verbetertraject wordt nauwe samenwerking gezocht met de gehele keten, burgers, belangen- en brancheorganisaties en collega's.

Verbetertraject Zorgtoeslag

Naar het voorbeeld van de verbetertrajecten voor kinderopvangtoeslag en huurtoeslag zijn met VWS de verkennende gesprekken gestart voor het tot stand brengen van een vergelijkbaar samenwerkingstraject voor de zorgtoeslag. Naar aanleiding hiervan wordt aan weerszijden in werkgroepen gestart met het inventariseren van kansrijke verbetermaatregelen voor de zorgtoeslag om in 2022 op te pakken. Daarnaast is de mogelijkheid onderzocht om een rechtstreekse koppeling te maken tussen zorgverzekeraars en 'Mijn toeslagen', zodat direct gecontroleerd kan worden of er sprake is van een zorgverzekering. Het hebben van een zorgverzekering is een voorwaarde voor het recht op zorgtoeslag. De verwachting is dat de koppeling in 2022 wordt gerealiseerd.

Periodiek vindt een burgertevredenheidsonderzoek plaats. Deze tevredenheidsmeting geeft een algemeen beeld over de tevredenheid van de burger over de dienstverlening van Toeslagen. Daarnaast geeft het ook inzicht in de tevredenheid en aandachtspunten per stap in het toeslagenproces en per toeslag. In 2021 heeft elk kwartaal een meting plaats gevonden. De resultaten tot en met het 3de kwartaal laten van kwartaal tot kwartaal een vergelijkbaar beeld zien. Ongeveer 90 procent van de burgers is neutraal tot (zeer) tevreden over de dienstverlening. Bij de 10 procent burgers die (zeer) ontevreden is, wordt deze ontevredenheid voornamelijk veroorzaakt door het moeten terugbetalen van diverse toeslagen. Dit komt voor de burger vaak onverwacht, waarbij de onderliggende berekeningen als onduidelijk worden ervaren. Verbeteringen hiervoor worden opgepakt langs de eerdergenoemde lijn 'zekerheid bij toekenning'.

1.3 Herstel Toeslagen

De Tweede Kamer heeft in 2021 vijf keer een Voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag (VGR-KOT) ontvangen waarin verslag wordt gedaan van de voortgang en de stand van zaken met betrekking tot de hersteloperatie van de toeslagenaffaire. In het bijzonder waar het gaat om het helpen van ouders die



door het onterecht stopzetten en/of terugbetalen van kinderopvangtoeslag in de problemen zijn gekomen. Over het herstel voor deze groep ouders is veelvuldig gesproken met de Tweede Kamer. Voor de volledige aanpak en de stand van zaken van de uitvoering wordt verwezen naar de VGR-KOT. De 10e VGR-KOT van april 2022 is de meeste recente rapportage.

1.4 Wetgeving

Het afgelopen jaar heeft het kabinet zich voorbereid op de hervorming en vernieuwing van het toeslagenstelsel. In het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Toeslagen zijn de verbetermogelijkheden binnen en buiten het huidige stelsel verkend. De mogelijkheden voor een ander toeslagenstelsel zijn nader uitgewerkt in de eindrapportage *Alternatieven voor het toeslagenstelsel*¹. In de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen (SVK)² zijn diverse scenario's voor het vormgeven van een toekomstig stelsel van kindvoorzieningen uitgewerkt. Toeslagen heeft met zogeheten 'wegingen op de hand' de uitvoeringsgevolgen van de verschillende varianten in beeld gebracht. Daarnaast zijn voorstellen gedaan om knelpunten op de kortere termijn binnen het huidige stelsel en verbeteringen in de uitvoering en dienstverlening op te lossen. Dit in het kader van de motie Lodders/ Van Weyenberg en de maatregelen uit de kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvang (POK). De voorstellen richten zich onder andere op het vereenvoudigen van de grondslagen en een betere dienstverlening met meer ruimte voor maatwerk. Eind 2021 is door Toeslagen samen met de opdrachtgevers een samengestelde tijdlijn voor de implementatie voor de vernieuwing van het toeslagenstelsel ontwikkeld. Deze tijdlijn is gemaakt als input voor de kabinetsformatie en maakt duidelijk in welke uitvoerbare stappen stelselvernieuwing, gecombineerd met korte termijn verbeteringen van het stelsel, kunnen worden uitgevoerd.

1 Kamerstuk II 2020-21, 31066 nr. 760.

2 Kamerstuk II 2020-21, 31322 nr. 424.



2 Reguliere uitvoering en Toezicht





Reguliere uitvoering en Toezicht

Regulier proces

Beschikken aanvragen en mutaties	
Uitkeren toeslagen *	
Inwinnen en verstrekken van gegevens	
Innen terugvorderingen *	
Behandelen klachten, bezwaar- en beroepschriften	

Voorkomen van fouten

Massaal automatisch continueren *	
Uitvoeren inkomensacties *	

Dienstverlening

Beantwoorden (telefonische) vragen en gerichte belacties en (digitale) berichtgeving	
Ondersteunen dienstverleners *	

Toezicht en fraude

Behandelen individuele aanvragen en mutaties *	
Uitvoeren steekproeven	
Uitvoeren intensief toezicht *	
Opsporen en vervolgen *	

Afgerond

Continu, verloopt goed

Continu, verloopt minder goed

Nog niet gestart

Uitgelicht/Aandachtspunt

2.1 Uitgelicht

Uitkeren Toeslagen

Toeslagen heeft in 2021 99,98 procent van de toeslagen tijdig uitbetaald. Hiermee wordt voldaan aan de doelstelling om minstens 99,9 procent van de toeslagen tijdig te betalen.

Massaal automatisch continueren

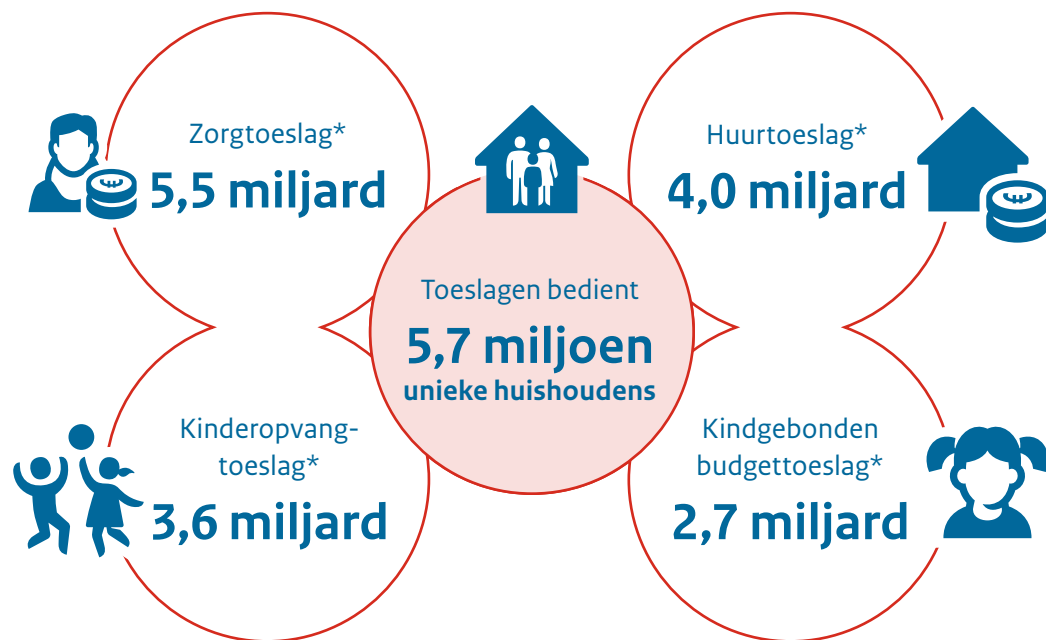
Een eenmaal toegekende toeslag wordt voortgezet als er een nieuw toeslagjaar aanbreekt, tenzij de toeslaggerechtigde de toeslag zelf stopzet of er een wijziging in de situatie is ontstaan waardoor het recht op de toeslag vervalt. In december 2021 ontvingen burgers die een toeslag ontvangen automatisch een MAC-beschikking (Massaal Automatisch Continueren). Hierin staat de berekening van de toeslag voor het jaar 2022. Er zijn in een kort tijdsbestek ruim 8,5 miljoen voorschotbeschikkingen vastgesteld.

Uitvoeren inkomensacties

Aanvragers van toeslagen zijn door middel van brieven geattendeerd op een (mogelijke) afwijking ten aanzien van hun inkomensgegevens. Om de effectiviteit van deze actie te vergroten zijn aanvragers die geen actie hebben ondernomen na het ontvangen van de brief (waar mogelijk telefonisch benaderd). In totaal zijn in 2021 ongeveer 500.000 brieven in het kader van deze acties verstuurd. In de laatste vier maanden zijn ongeveer 100.000 brieven verstuurd waarbij de berekening van het inkomensgegeven door Toeslagen niet geheel correct is uitgevoerd. De betrokken burgers zijn hierover geïnformeerd.

Ondersteunen dienstverleners

Het Kennisnetwerk Belastingen en Toeslagen is een online platform voor maatschappelijk dienstverleners, kinderopvangorganisaties, intermediairs en anderen die burgers helpen met hun belastingen en toeslagen. Met het kennisnetwerk versterken de Belastingdienst en Toeslagen hun bestaande samenwerking bij het ondersteunen van de doelgroep maatschappelijk dienstverleners en kinderopvangorganisaties. In de eerste acht maanden van 2021



0,9 miljoen
aanvragen

4,8 miljoen
mutaties

2,2 miljoen
telefoontjes

27.000
bezwaren

* Uitgekeerde minus ontvangen bedragen in 2021

zijn nieuwe mogelijkheden aan het kennisnetwerk toegevoegd, zoals een forum en de 'reply-on-reply' functie. Met de eerste kunnen deelnemers reageren op onderwerpen en de tweede biedt hen de mogelijkheid ook op elkaar te kunnen reageren. In de laatste vier maanden zijn de benodigde jaaraanpassingen voor 2022 doorgevoerd.

Toeslagen-servicepunten zijn maatschappelijke partijen die burgers helpen met het regelen van hun toeslagen (bijvoorbeeld Sociaal Raadslieden, Vluchtelingenwerk en vrijwilligersorganisaties), waarbij deze partijen door Toeslagen ondersteund worden. Voor het versterken van het netwerk van Toeslagen-servicepunten zijn voor alle regio's in Nederland "witte vlekken"-analyses uitgevoerd. Hiermee is inzichtelijk gemaakt welke gebieden geen Toeslagen-servicepunt en geen Belastingkantoor met balie hebben. In de provincies Groningen, Friesland, Drenthe en Noord-Brabant zijn in die gebieden organisaties benaderd om Toeslagen-servicepunt te worden. De eerste overeenkomsten zijn getekend of lagen eind 2021 klaar voor ondertekening. Ook in de overige regio's is begonnen met het benaderen van organisaties.

2.2 Aandacht

Hier beschrijven we activiteiten die ook in 2022 onze aandacht behoeven omdat ze (op onderdelen) nog onvoldoende robuust verlopen of nog niet zijn opgestart.

Innen terugvorderingen

Belastingdienst en Toeslagen hebben via een publiekscampagne aangekondigd dat de als gevolg van corona gepauzeerde invordering weer wordt opgestart. Burgers met zowel belasting- als toeslagnschulden zijn geïnformeerd over hun belastingschuld en krijgen later informatie over hun toeslagnschuld. Bij de voorbereidingen van het herstarten van de invorderingen was Toeslagen voornemens de invordering gedifferentieerd naar doelgroep in het voorjaar van 2022 te herstarten. Dit blijkt door de werkwijze van het geautomatiseerde proces en de samenloop met het herstarten van de invorderingen door de Belastingdienst niet



mogelijk. Hierdoor zal de herstart later plaatsvinden met als gevolg een toename van het aantal gepauzeerde invorderingen en het risico op schuldenophoping bij toelagerechtigden. Als beheersmaatregel voor dit risico wordt bij het starten van de invordering een betalingsregeling aangeboden.

Behandelen individuele aanvragen en mutaties

In 2021 is veel tijd besteed aan toezicht in de fase van voorlopige toekenning, wat bijdraagt aan het voorkomen van hoge terugvorderingen bij definitieve toekenning. Een manier is het zogenaamde proces HoT-HoR (Hoge Toeslag, Hoog Risico). Dit proces is gericht op het waarborgen van de juistheid van hoge toekenningen die (daarmee) een risico geven op hoge terugvorderingen. Daarnaast is veel aandacht besteed aan 'eerder signaleren': het attenderen van ouders op wijzigingen die van invloed (kunnen) zijn op de hoogte van de kinderopvangtoeslag. Het doel hiervan is het verkleinen van het verschil tussen een voorlopige toekenning (VT) en de definitieve toekenning (DT). Voor het attenderen, wat bijdraagt aan het doenvermogen van de burger, is gebruik gemaakt van brieven en app-berichten.

De ontwikkeling van het behandelkeuzemodel, dat kijkt naar opvallende aanvragen voor een toeslag om daar vervolgens maatwerk aan te kunnen verbinden, is ingezet maar complex gebleken. De complexiteit zit in het bepalen van de selectieregels, het opstellen van instructies en de afstemming met vaktechniek. In september is een kleine pilot huurtoeslagaanvragen uitgevoerd. Het doel was in de praktijk te ervaren hoe het model werkt en wat behandelaren en burgers vinden van de nieuwe aanpak. Op basis van de evaluatie wordt besloten of en op welke manier het behandelkeuzemodel binnen Toeslagen kan worden ingezet. In een brief³ aan de Kamer, die op 26 november 2021 is verstuurd, is toegezegd dat de Kamer wordt geïnformeerd voordat het behandelkeuzemodel definitief in gebruik wordt genomen. Hierbij wordt tevens vermeld welke afwegingen hieraan ten grondslag liggen.

³ Kamerstuk II 2020-21, 31066 nr. 923.

Toeslagen werkt in relatie tot het toezicht met andere overheidsorganisaties samen via de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI), die zich richt op de aanpak van misbruik en oneigenlijk gebruik van voorzieningen op het gebied van sociale zekerheid, en via de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA), die zich richt op het verbeteren van de kwaliteit van de Basisregistratie Personen (BRP).

Uitvoeren intensief toezicht

Door het ontbreken van een afgeronde gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) heeft het proces van het verwerken van risicosignalen de afgelopen periode stilgelegen. Inmiddels is de GEB goedgekeurd. Toeslagen wil het proces van intensief toezicht (voorheen fraude) gefaseerd en geborgd opstarten, zodra de benodigde randvoorwaarden zijn ingevuld. In dat kader is gewerkt aan het opstellen van kaders voor intensief toezicht en de vaktechnische validatie hiervan. Een beperkt aantal signalen (tien) dat als zeer prangend is beoordeeld, is met expliciete toestemming en waarborgen opgepakt.

In het eerste halfjaar van 2021 is de werving van nieuwe medewerkers (vaktechnische aanspreekpunten en vakgroepcoördinatoren) voor de inrichting van vaktechniek afgerond. De vaktechnische structuur is hiermee volledig ingevlochten in de organisatiestructuur. Voor de vaktechnisch adviseurs is een specifiek leeraanbod ontwikkeld. Gedurende het jaar zijn bij alle teams die in het primaire proces werken vaktechnische aanspreekpunten aangesteld. Verder worden naast de brede vaktechnische opleiding bij aanstelling in een nieuwe functie ook de zittende medewerkers bijgeschoold en zijn trainingen ter ondersteuning van de vaktechnische samenwerking voor leidinggevendend vormgegeven.

Er is een start gemaakt met het actualiseren van de gebruikte werkinstructies. Het streven was dat de werkinstructies eind september vaktechnisch gevalideerd zouden zijn. Dit doel is niet gehaald door herprioritering van de capaciteit op andere belangrijke vaktechnische onderwerpen. De verwachting is dat de validatie in 2022 zal plaatsvinden. Het handboek Toeslagen met daarin de relevante wet- en regelgeving is wel geactualiseerd.



Begin 2021 is een knelpuntenanalyse uitgevoerd betreffende dossiervorming en vastlegging voor het primaire proces van Toeslagen. Veel van de knelpunten konden worden opgelost met het implementeren van Zaakgericht Werken. Bij deze werkwijze wordt inzicht verbeterd in de status van het dossier voor toeslaggerechtigden, van de gegevens die gebruikt (kunnen) worden door Toeslagen en van de wijze waarop een besluit tot stand is gekomen. In het derde kwartaal is gestart met de eerste werkzaamheden rond Zaakgericht Werken, waaronder het uitwerken van oplossingsrichtingen en het opstellen van de zaaktypecatalogus.

Vanuit het programma Verbeteren productiesturing en -beheersing wordt gewerkt aan een toeslagen brede implementatie van diverse leercirkels binnen de teams, binnen processen en over processen heen.

Opsporen en vervolgen

De inzet van het strafrecht vormt een onderdeel van het totale handhavingspalet van Toeslagen. Toeslagen werkt hierin nauw samen met de FIOD. In 2021 zijn, mede als gevolg van het stopzetten van het proces van verwerking van risicosignalen, geen zaken aan de FIOD overgedragen.

3 Wat hebben we er voor nodig?





Belangrijkste resultaten

- Opdrachtgever-opdrachtnemers overleg Toeslagen opgezet
 - DG Toeslagen is per 1 december 2021 een geformaliseerde – in de basis eigenstandige - organisatie
 - Webinar over visie en missie Toeslagen met medewerkers
 - Inrichting programma Informatiehuishouding op orde
 - Afronding strategische risicoanalyse
 - Vaststelling zes toprisico's inclusief beheersmaatregelen
-

3.1 Verstevigen relatie met onze opdrachtgevers

In het kader van de governance wordt het contact met de opdrachtgevers (ministeries van BZK, SZW en VWS) geïntensiveerd. Er is een opdrachtgevers-opdrachtnemers overleg Toeslagen (OOT) opgezet, waarin de diverse opdrachtgevers vertegenwoordigd zijn. Daarnaast is met hogere regelmaat overleg tussen DG Toeslagen en de coördinerend opdrachtgever: DG Fiscale Zaken (DGFZ) en komt de interdepartementale werkgroep Toeslagen (IWT) maandelijks bijeen. Op bewindspersonenniveau vindt contact plaats over hoe opdrachtnemer en opdrachtgevers samenwerken.

Daarnaast zijn samenwerkingstrajecten met alle betrokken beleidsdepartementen gestart om onder andere de effecten van beleid voor burgers en uitvoering inzichtelijk te maken. De wijze waarop de Stand van de Uitvoering (Svdu) in samenwerking met de opdrachtgevers tot stand is gekomen is hiervan een concreet voorbeeld. Tevens heeft in de voorbereiding op de kabinetsformatie veelvuldig afstemming plaatsgevonden en is zo een afgestemd beeld van de opdrachtgevers en opdrachtnemer neergezet van wat haalbaar is in de komende kabinetsperiode. In paragraaf 1.2 onder overige activiteiten is reeds een toelichting gegeven op de stand van zaken met betrekking tot deze samenwerkingstrajecten.

3.2 Directoraat-generaal Toeslagen

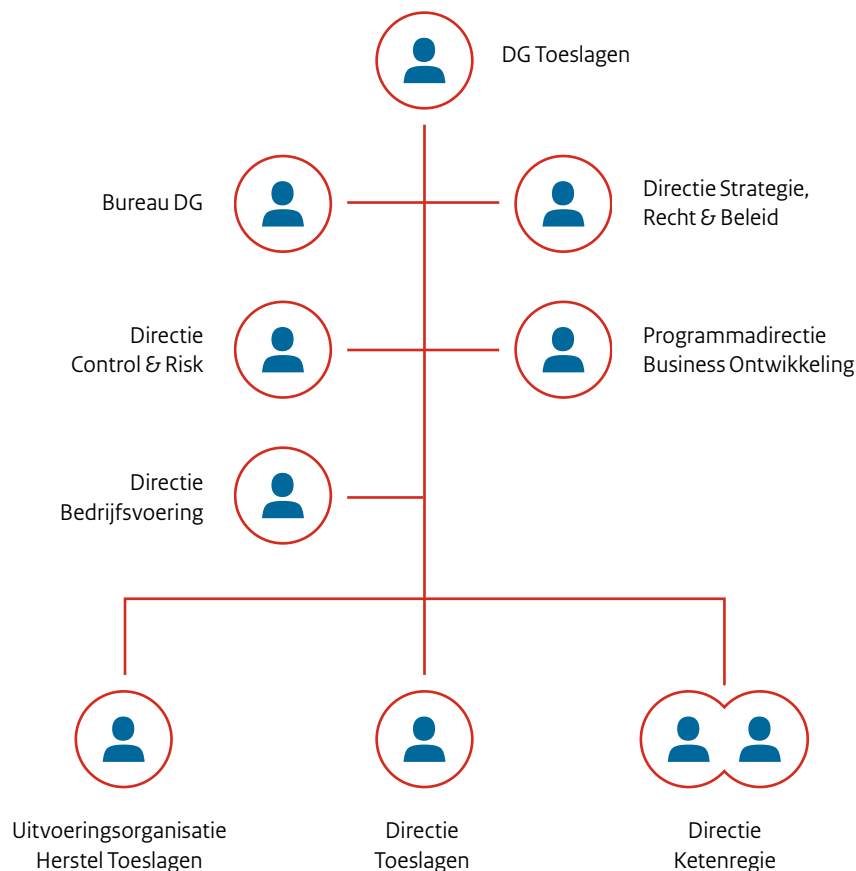
Per 1 januari 2021 is Toeslagen een zelfstandig opererend directoraat-generaal (DG) binnen het ministerie van Financiën. Voor de inrichting van het DG is een Topstructuur uitgewerkt conform de rijksbrede en departementale kaders. De secretaris-generaal (SG) heeft deze Topstructuur, na een positief advies van de medezeggenschap, op 1 juni 2021 vastgesteld. De Topstructuur vormt de basis voor de verdere inrichting van DG Toeslagen.

In lijn met de vastgestelde Topstructuur hebben de organisatieonderdelen van Toeslagen hun Organisatie & Formatie (O&F)-rapporten opgesteld. Hierbij is rekening gehouden met de taken en medewerkers die overkomen van de Belastingdienst en de logische verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen Toeslagen en het kerndepartement. In oktober heeft de ondernemingsraad DGTSL positief geadviseerd op alle O&F-rapporten op die van UHT na. Mede op basis van dit advies is door een organisatiebesluit van de directeur-generaal Toeslagen op 1 december een geformaliseerde organisatie geworden.

Naast de Topstructuur en de O&F-rapporten is voor de verdere inrichting van DG Toeslagen de toekomstige relatie met de Shared Service Organisaties (SSO's) en met Centrale Administratieve Processen (CAP), Klantinteractie & -services (KI&S) en Informatievoorziening (IV) van belang. Hoe aan deze relaties invulling zal worden gegeven, wordt aan de hand van twee onderzoeksprojecten onderzocht. Voor het onderzoek naar de SSO's zijn scenario's uitgewerkt ten behoeve van een toekomstig besturing(-smodel), de contractering van dienstverlening en de inrichting van de bijbehorende financiële relatie tussen de directoraten en de SSO's. Deze scenario's zijn besproken, waarna een vervolgopdracht is geformuleerd. De opdracht richt zich op de uitwerking van de scenario's waaronder het groeimodel op de kwaliteit en verbetering van de dienstverlening en de voorgestelde inrichtingsadviezen ten aanzien van aansturing en bekostiging. Het onderzoek naar CAP, KI&S en IV start naar verwachting aan het einde van het 1ste kwartaal 2022.



Topstructuur



Voor 2021 zijn met alle dienstonderdelen van de Belastingdienst samenwerkingsovereenkomsten afgesloten. Deze overeenkomsten dienen voor de borging van de continuïteit van processen en diensten in de overgangperiode die de ontvlechting en inrichting van DG Toeslagen met zich meebrengt. Rekening houdend met de doorlooptijd van de twee hierboven genoemde opdrachten zijn op drie na alle samenwerkingsovereenkomsten aangepast en verlengd. Bij zowel de onderzoeksprojecten als de samenwerkingsovereenkomsten met de Belastingdienst wordt gebruik gemaakt van bestaande kaders (Rijksbrede en departementale). Door gebruik te maken van deze kaders en adoptie van nieuwe Rijksbrede en departementale kaders via het versterkte CIO-stelsel Financiën en het departementale programma Open op Orde is het niet nodig gebleken gezamenlijke kaders met de Belastingdienst te ontwikkelen en te beheren.

Begroting

Per 1 januari 2021 heeft Toeslagen een eigen begrotingsartikel, artikel 13 op de Financiën begroting. In de begroting 2021 zijn alleen de apparaatsbudgetten (personele en materiële uitgaven en apparaatsontvangsten), programma-uitgaven en verplichtingen opgenomen die direct aan DG Toeslagen konden worden toegerekend. De indirecte uitgaven ten behoeve van Toeslagen, bijvoorbeeld huisvesting, worden verricht door de SSO's en Corporate Diensten van de Belastingdienst en worden opgenomen en toegelicht in artikel 1 Belastingen. In de ontwerpbegroting 2022 van het ministerie van Financiën worden deze uitgaven op artikel 13 Toeslagen weergegeven en toegelicht via een systematiek van toerekening. De toerekening vindt plaats voor alle dienstonderdelen van de Belastingdienst die uitgaven doen ten behoeve van de toeslagenprocessen. Eind 2021 zijn de processen in kaart gebracht waarmee in 2022 de integrale begroting 2023 opgesteld kan worden.



Instroom nieuwe medewerkers

Voor de directie Toeslagen zijn 222 nieuwe medewerkers geworven waarmee het wervingsdoel van 182 is gerealiseerd.

Vakmanschap

We ontwikkelen leer-routes zodat nieuwe medewerkers goed van start kunnen en zittende medewerkers hun kennis en competenties verder kunnen ontwikkelen. Er is een ontwikkelingsaanbod voor vaktechniek.



Leren en ontwikkelen dicht tegen het werkproces

Flexibele leertrajecten of leertrajecten op maat, medewerkers kunnen nieuwe leer- en werk-ervaringen opdoen op de werkplek.

Voeren van het goede gesprek

Medewerker en leidinggevende voeren samen het gesprek over ontwikkelbehoefte en – potentieel van de medewerker en de ontwikkelbehoefte vanuit de organisatie. Leidinggevende en medewerker bepalen samen de agenda en leggen afspraken vast.

Online waar het kan



Slimmer offline waar het moet



3.3 Personeel

Instroom nieuwe medewerkers

In 2021 zijn voor de directie Toeslagen (regulier proces) in totaal 222 nieuwe vaste medewerkers geworven. Hiermee is het wervingsdoel van 182 fte gerealiseerd. De stafdirecties hebben gedurende het jaar stapsgewijs de mogelijkheid gekregen om alvast vast personeel aan te trekken ter vervanging van externe inhuur. Met de vaststelling van de O&F-rapporten is er nu ook een formele basis. Hierdoor kunnen de stafdirecties in 2022 hun externe inhuur verder afbouwen en vervangen door vast personeel. Voor UHT is een eerste stap richting een O&F gezet ten behoeve van de werving van 300 fte vast personeel. Eind 2021 is de formatie voor DG Toeslagen 1.628 fte. De stijging van de formatie komt met name voort uit de toewijzing van 95 fte voor de stafdirecties en 163 fte uit de middelen die het kabinet beschikbaar heeft gesteld naar aanleiding van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK).

Naast een kwantitatieve toename van personeel is het afgelopen jaar ook gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van het personeel. Met de invoering en verdere ontwikkeling van leer-routes voor verschillende functiegroepen en een ontwikkelaanbod voor vaktechniek beschikt Toeslagen over een actueel opleidings- en ontwikkelaanbod voor nieuwe instroom en de zittende populatie. Daarnaast zijn hoger opgeleide medewerkers geworven.

Toeslagen heeft in 2021 meer extern ingehuurd dan de Roemernorm van 10 procent, namelijk 48,7 procent. Deze overschrijding was voorzien en wordt veroorzaakt door de inzet van externe inhuur voor de (tijdelijke) herstelorganisatie en het opzetten van de stafdirecties. Voor UHT is een bewuste keuze gemaakt met externe inhuur te werken mede gezien het snelheid waarmee de organisatie opgezet moest worden. Voor de stafdirecties bestond eind 2021, nadat de O&F-rapporten waren vastgesteld, pas een formele basis om vaste medewerkers aan te trekken.



Leren en ontwikkelen

Om invulling te geven aan leren en ontwikkelen is gewerkt aan een Meerjaren PersoneelsPlan (MPP) voor Toeslagen voor 2022 en verder. Een eerste concept wordt aan het einde van het eerste kwartaal van 2022 verwacht. In dit plan staan de grote ontwikkellijnen voor de komende periode vermeld. De thema's die worden benoemd, komen terug in de strategische HR Agenda. Deze agenda brengt structuur, focus en prioritering aan met betrekking tot de HR onderwerpen. Het doel is het primaire proces van Toeslagen te ondersteunen. Daarnaast is door de directie Toeslagen en de herstelorganisatie een opleidingsplan geschreven.

Cultuur

Zoals in paragraaf 1.1 is vermeld heeft Toeslagen een heroriëntatie op het programma Leiderschap en Cultuur uitgevoerd. Deze heroriëntatie heeft geleid tot een plan van aanpak voor Leiderschap- en Cultuurontwikkeling. Op basis van dit plan zijn eind 2021 de voorbereidingen in gang gezet voor uitrol in 2022.

Door de heroriëntatie zijn in 2021 minder activiteiten ontplooid. Desondanks zijn op het gebied van cultuur in 2021 toch een aantal resultaten geboekt.

Zo heeft Toeslagen een missie en visie opgesteld die samen met de strategische doelstellingen richting geeft aan de plannen voor 2022 en daarna. Met de missie, *Toeslagen maakt vitale voorzieningen voor iedereen betaalbaar*, grijpt Toeslagen terug naar haar oorspronkelijke opgave.

Verder zijn er waarden benoemd als kompas voor de organisatie, de medewerkers en de samenwerking. Deze kompaswaarden staan centraal in het dagelijks handelen en komen tot uiting door steeds drie vragen te stellen die het kompas vormen:

- Is het rechtvaardig?
- Doen we het samen?
- Zijn we aanspreekbaar?

Op 10 juni heeft – als kick off van de nieuwe missie en visie van Toeslagen – een intern webinar plaats gevonden dat door een groot deel van de medewerkers is bijgewoond. Het doel van dit webinar was het levend maken van deze kompaswaarden bij de medewerkers van Toeslagen.

In de relatie tot de medewerkers wil Toeslagen als een goed werkgever handelen. Dit vraagt investeren in een open cultuur, veiligheid, zingeving en bedoeling, vitaliteit en veerkracht. Met oog voor de menselijke maat (rechtvaardig, samen en aanspreekbaar) en ruimte voor medewerkers. Medewerkers krijgen bij de uitwerking van deze thema's, evenals bij het concretiseren van de kernwaarden (integer, deskundig, duidelijk, durf en samen), een nadrukkelijke rol. Toeslagen heeft een bijeenkomst gehouden over invulling van het thema 'goed werkgeverschap'. Daarnaast zijn stappen gezet voor het uitwerken van een employer brand, die gebruikt kan worden voor de werving op de krappe arbeidsmarkt.

Leiderschap

In het vierde kwartaal van 2021 is een start gemaakt met een vrijwillige deelname van de leidinggevendenden aan een ontwikkelassessment. Dit assessment geeft inzicht in waar de leidinggevende qua ontwikkeling staat in relatie tot de ingezette koers van Toeslagen. Als opvolging van het ontwikkelassessment krijgen alle leidinggevendenden een workshop aangeboden over kwaliteiten en ontwikkelpunten. Met betrekking tot de training Waarderend onderzoeken zijn twee pilot gespreksrondes uitgevoerd door een externe partij. Deze rondes zijn geëvalueerd en daarbij is geconcludeerd dat deze onvoldoende aansluiten bij de behoeften van Toeslagen. Het traject is daarom beëindigd.

3.4 ICT

In paragraaf 3.6 wordt als toprisico 2 benoemd: 'de stapeling van wensen in het IV-portfolio leidt tot continuïteitsrisico in de gegevensverwerking of kunnen niet verwerkt worden'. Daarnaast geldt dat de portfoliowensen gericht op het



verwerken van nieuwe gevraagde wet- en regelgeving en andere benodigde aanpassingen in de automatische gegevensverwerking veel groter zijn dan datgene wat verwerkt kan worden.

Ondanks de druk op het portfolio zijn in 2021 de volgende resultaten gerealiseerd:

- Toeslagen ontwikkelt een Burgerroutemonitor die inzicht geeft in de doelgroepen, beleving, interacties, processen en systemen tijdens de totale burgerroute vanaf oriëntatie tot stopzetting van de toeslag. Hiermee wordt duidelijk in welke mate burgers adequaat worden geholpen en waar knelpunten worden ervaren in het toeslagenproces. In 2021 zijn de deelproducten procesmining bezwaren & beroepen en het dashboard hoge afwijkingen opgeleverd. Daarnaast is gewerkt aan de ontwikkeling van diverse dashboards. Deze zullen in 2022 worden opgeleverd. De dashboards geven inzicht in de veroorzakers van hoge afwijkingen (ook wel triggers, zoals een wijziging in inkomen, gezinssamenstelling of scheiding), in de telefonische contacten met de Belastingtelefoon en de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de fysieke balies;
- Samen met de Belastingdienst wordt gewerkt aan het project 'Geldzaken in het burgerportaal'. Het doel is burgers de mogelijkheid te geven om informatie over terugvorderingen, betalingen en betalingsregelingen te raadplegen. Eind 2021 heeft bij de Belastingdienst hiervoor een pilot gedraaid. Naar verwachting wordt de functionaliteit in het 2de kwartaal 2022 voor de Belastingdienst beschikbaar gesteld. Later in 2022 volgt dan Toeslagen;
- In het kader van de ontvlechting zijn samen met de Belastingdienst verkenningen uitgevoerd met betrekking tot mogelijke ontkoppelingen op het gebied van IV. Via een ander traject wordt een voorstel uitgewerkt voor de compartimentering van de IV-budgetten voor Toeslagen. De voortgang op de beide dossiers is aan het einde van de rapportageperiode beperkt. Nadere analyse van de mogelijke ontkoppeling van de IV kan pas als er meer

duidelijkheid is over de nadere invulling van de ontvlechting. Ten behoeve van de samenwerkingsovereenkomsten met de ketenpartners binnen de Belastingdienst is een IV-koppelvlakkenoverzicht gemaakt;

- In april 2021 is het programma Informatiehuishouding Open op Orde ingericht om gedurende 2021-2026 verbeteringen op het gebied van informatiehuishouding door te voeren (onderdeel kabinetsreactie POK). Ten behoeve van het bepalen van het volwassenheidsniveau van de informatiehuishouding van Toeslagen is een nulmeting uitgevoerd. Door jaarlijks een meting te doen (in 2022 een 1-meting) kan de voortgang van het programma tot en met 2026 worden gevolgd. Onderdeel van dit programma is het realiseren van een geheel nieuw Generiek Document- en Archiefbeheer systeem en Zaakgericht Werken waardoor burgers en medewerkers (Toeslagen en UHT) inzicht hebben in het volledige dossier van een bepaalde burger. Daarnaast zal het Document Management Systeem (DMS) verder worden geïmplementeerd voor de Beleids- en Ondersteunende Processen (BOP) binnen Toeslagen. Verder zijn gedurende 2021 verbeteringen doorgevoerd waardoor klantdossiers voor UHT en Toeslagen sneller zijn samen te stellen wanneer burgers daar om vragen.

Naast de impact van corona die in de inleiding is beschreven, heeft Toeslagen de tijdelijke tegemoetkoming kinderopvang (TTKO) uitgevoerd. Als gevolg van de coronacrisis zijn de kinderopvang en de buitenschoolse opvang door de verschillende lockdowns voor veel ouders gesloten geweest. De kosten en de kinderopvangtoeslag zijn echter doorgelopen. Ouders hebben daarom een tegemoetkoming in de eigen bijdrage ontvangen over de periodes dat de kinderopvangorganisaties gesloten waren. De uitvoering van deze regeling heeft grote impact gehad op de reguliere werkzaamheden van Toeslagen.

In het kader van de Brexit heeft Toeslagen op het moment dat de overgangsregeling afliep de noodzakelijke aanpassingen doorgevoerd in het systeem. Voor het bepalen van deze aanpassingen zijn in 2021 twee uitvoeringstoetsen opgesteld. Nieuwe aanvragen die na het aflopen van de



overgangsregeling worden ingediend, worden via het reguliere proces verwerkt. Wel moet Handhaving periodiek controleren of nieuwe toeslagaanvragers met een Nederlandse nationaliteit die woonachtig zijn in Engeland recht hebben op toeslag.

3.5 Sturing en beheersing

Om effectief te kunnen sturen, beheersmaatregelen te kunnen treffen en verantwoording af te kunnen leggen, is goed inzicht nodig in de prestaties en risico's van onze uitvoeringsprocessen. Toeslagen heeft het afgelopen jaar onderstaande stappen gezet om meer 'in control' te komen.

Aan een betere beheersing van de wijze waarop gegevens worden verwerkt - van ontstaan tot verwijdering - wordt langs drie parallelle sporen invulling gegeven, namelijk:

1. deelname aan het programma Herstellen, Verbeteren en Borgen;
2. het implementeren van de aanbevelingen uit de Data Management Maturity scan;
3. het uitwerken van de initiatieven uit het programma Informatiehuishouding Open op Orde om te komen tot een betere informatiehuishouding.

Tijdens het traject van de ontwerpbegroting 2022 is ervoor gekozen om de vier subjectieve indicatoren uit de ontwerpbegroting 2021 en voortkomend uit het tevredenheidsonderzoek van de Belastingdienst te vervangen door één indicator: burgertevredenheid. Deze indicator is gebaseerd op periodiek onderzoek dat in opdracht van Toeslagen door een extern bureau wordt uitgevoerd. Gedurende 2021 is deze indicator verder uitgewerkt en in het Jaarplan 2022 opgenomen.

Chief Privacy Officer

Om te komen tot een betere uitvoering van de AVG, mede naar aanleiding van de brief van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) in oktober 2021 inzake advies over de privacy-organisatie binnen de Belastingdienst, is door Toeslagen een Chief Privacy Officer (CPO) aangesteld. De CPO werkt aan het opstellen van

verbeterplannen en zal de privacy governance in 2022 verder vorm geven. De AP heeft Toeslagen op 25 november 2021 een boete van € 2.750.000 opgelegd voor het overtreden van de AVG vanwege onder andere het zonder rechtmatige grondslag bewaren van de dubbele nationaliteit van Nederlanders.

In maart 2021 is een strategische risicoanalyse afgerond met als doel de interne beheersing te verbeteren. Deze analyse heeft geresulteerd in het vaststellen van zes top risico's inclusief beheersmaatregelen voor Toeslagen die in paragraaf 3.6 nader worden toegelicht. De komende periode wordt verder gewerkt aan het versterken van het risicomanagement binnen de verschillende onderdelen van Toeslagen. Daarnaast wordt de voortgang op de implementatie van de aanbevelingen vanuit het programma MI/RM van de Belastingdienst op het gebied van managementinformatie door de keten Toeslagen bewaakt.

Het uiteindelijke doel van Toeslagen is om toe te werken naar het aantoonbaar in control zijn op alle cruciale processen. In de eerste acht maanden van 2021 zijn plannen van aanpak opgesteld. De beoordeling van de betreffende plannen is in de laatste maanden van 2021 opgepakt. Op basis van deze plannen van aanpak wordt de scope van de In Control Verklaring afgestemd en besloten welke processen in detail beschreven zullen gaan worden. Hoewel in 2021 stappen zijn gezet om meer in control te zijn is het goede inzicht in de beheersing van de belangrijke risico's voor Toeslagen op de processen die de Belastingdienst voor Toeslagen specifiek uitvoert nog onvoldoende in beeld. De beheersing van deze processen wordt op dit moment opgepakt binnen de generieke beheersing van de Belastingdienst zelf. Naar aanleiding van de controles gekoppeld aan de jaarverantwoording zijn diverse onvolkomenheden en aandachtspunten geconstateerd door de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk. Het oplossen hiervan heeft nu de hoogste prioriteit. Dit draagt tevens bij aan het in control komen van Toeslagen.



3.6 Risicoparagraaf

Zoals aangegeven zijn in maart 2021 de strategische risico's voor Toeslagen gedefinieerd. Hiervan hebben er zes het predicaat toprisiko gekregen. Deze toprisiko's worden hieronder beschreven met daarbij de stand van zaken eind 2021 en de beheersmaatregelen. Voor heel 2021 zijn deze zes risico's de toprisiko's voor Toeslagen gebleven welke qua beheersing veel aandacht hebben gekregen. Naar aanleiding van een nieuwe strategische risicoanalyse in 2022 moet blijken of de genomen beheersmaatregelen effectief zijn geweest en de toprisiko's zijn veranderd. Bij de verschillende onderdelen van Toeslagen zijn risicomangers benoemd die de taak hebben de risicomangementaanpak verder te verankeren in de organisatie. Voor twee onderdelen zijn onderliggende risicoregisters beschikbaar. In een volgende stap worden deze risicoregisters nog beter op elkaar afgestemd. Tevens wordt er naar gestreefd meer smart beheersmaatregelen te definiëren welke toetsbaar zijn.

1. *Onzorgvuldige opeenvolgende nieuwe beeldvorming met gevolgen voor de uitvoering*

De maatschappelijke en politieke druk is met name bij de herstelorganisatie soms zo groot dat beleidswijzigingen toegezegd worden zonder dat deze gedegen op uitvoeringsconsequenties getoetst kunnen worden. Hierdoor bestaat de kans dat beleidswijzigingen operationeel niet haalbaar zijn, later dan verwacht worden gerealiseerd en dat er fouten worden gemaakt in de uitvoering waardoor burgers onnodig geraakt worden/teleurgesteld raken, de reputatie wordt aangetast en onrechtmatige betalingen worden gedaan.

Via quick scans of zogenaamde 'wegingen op de hand', worden de consequenties van de snelle beeldvorming waar mogelijk in beeld gebracht, waarbij expliciet wordt benoemd dat een aanvullende uitvoeringstoets nodig is. Dit proces is inmiddels goed ingeregeld. Als deze route gekozen wordt, vraagt dit extra aandacht voor de samenwerking met, het vertrouwen in en de communicatie over de betreffende analyses naar alle relevante stakeholders, de bewindspersonen en in de bestuurlijke driehoek.

2. *Stapel van wensen in het IV-portfolio leidt tot continuïteitsrisico in de gegevensverwerking of kunnen niet verwerkt worden*

Het realiseren van wijzigingen van wet- en regelgeving heeft consequenties voor de automatische gegevensverwerking. Als deze onvoldoende gedegen of te laat geïmplementeerd worden, bestaat de kans dat de gegevensverwerking - en daarmee de uitvoering van de processen - gedurende een korte of langere tijd niet mogelijk is of sterk wordt vertraagd.

De afgelopen periode hebben meerdere damages (productieverstoringen) plaatsgevonden, die grondig geëvalueerd worden om vergelijkbare fouten in de toekomst te voorkomen. Daarnaast zijn alle mogelijke en relevante veranderingen grondiger in kaart gebracht. Ook wordt op dit moment gewerkt aan het professionaliseren van portfoliomanagement zodat beoogde veranderingen in het IT-domein beter gedefinieerd en/of voorbereid worden.

3. *Tekort aan gekwalificeerd personeel*

De werkdruk op medewerkers is hoog, omdat naast het verbeteren van de bestaande uitvoering tegelijkertijd aandacht gevraagd wordt voor herstel én de toekomst van het toeslagenstelsel. Hierdoor dreigt een tekort aan kwantitatief, gekwalificeerd en gemotiveerd (eigen) personeel en/of dreigen kernspelers uit te vallen. De beheersing richt zich op verschillende doelgroepen. Bijvoorbeeld het inrichten van de stafdirecties. Voor de organisatie van directie Toeslagen ligt de focus op andere kwalificaties van het eigen personeel via zowel opleiding van zittend personeel als werving van nieuw personeel. De absorptiecapaciteit is echter beperkt doordat de begeleiders van nieuw personeel naast deze taak andere taken hebben en daarmee een hoge werkdruk hebben. Instroom vraagt daarom meer doorlooptijd dan gewenst. Voor UHT is er extra persoonlijke aandacht voor de hoge werkdruk, de vele externen die er werkzaam zijn en het verloop.

4. *Naleven wet- en regelgeving wordt onvoldoende gewaarborgd*

Gezien de massale verwerking van toeslagen bestaat het risico op onvoldedige of onvoldoende goed uitgevoerde wet- of regelgeving ten aanzien van het toeslagenstelsel. Hierdoor komt de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van



toeslaggerechtigden onder druk te staan en/of wordt het burgerperspectief hier onvoldoende in meegenomen. Er wordt hard gewerkt om de vaktechnische kolom op alle niveaus te versterken en gepast te laten werken. Daarbij worden handboeken en interne procedures waar nodig geactualiseerd. Medewerkers worden zo goed als mogelijk meegenomen in veranderingen van de toepassing van wet- en regelgeving waarbij de menselijke maat (het zgn. burgerperspectief) nadrukkelijk een plek krijgt.

5. Stelselwijzigingen leiden tot uitvoeringsissues

De politieke wens leeft om een stelselherziening door te voeren. Dit kan leiden tot een (te) complexe migratie, met problemen bij de opstart van nieuwe activiteiten en uitfasering van bestaande activiteiten tot gevolg. Hierdoor kunnen burgers onnodig geraakt worden waarbij de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid en de bestaande uitvoering onder druk kunnen komen te staan. De afgelopen maanden wordt intensiever samengewerkt met de beleidsministeries. Er is gewerkt aan scenario analyses (via wegingen op de hand) waarin de uitvoeringsconsequenties ten aanzien van de mogelijke aanpassingen van het stelsel zijn beschreven zodat sneller geschakeld kan worden.

6. Onvoldoende herstel van vertrouwen

Door incidenten - die ontstaan door negatieve berichtgeving, tragere en/of onzorgvuldigere uitvoering dan verwacht - bestaat de kans dat het vertrouwen in Toeslagen onvoldoende zal herstellen. Immers, als de steun van burgers en/of politiek in Toeslagen afneemt, zal de druk op de organisatie om het vertrouwen te herwinnen verder toenemen.

De basis van de beheersing van dit risico ligt bij de beheersing van de andere toprisico's. Daarnaast wordt een communicatie-aanpak uitgewerkt, gebaseerd op de vernieuwde missie, visie en kernwaarden waarbij het streven is om de organisatie een menselijker gezicht te geven.



Bijlage: realisatie prestatie-indicatoren

Begroting Financiën IX 2021

Toekenningszekerheid en tijdigheid van de uitvoering	norm	realisatie	
Het percentage definitief toegekende toeslagen dat niet leidt tot een terug te betalen bedrag > € 500	>91%	94%	✓
Definitief vaststellen toeslagen (voortgang jaar t-1)	85%	93%	✓
Afgehandelde bezwaren binnen Awb-termijn	>90%	91%	✓
Afgehandelde klachten binnen Awb-termijn	>95%	96%	✓
Percentage toeslagen dat tijdig wordt uitbetaald	99,9%	99,98%	✓
Aantal ernstige productieverstoringen	< 7	10	✗

Beleving en burgers	norm	realisatie
Adequate behandeling*		2,93
Gemak*		3,33
Corrigerend optreden*		3,52
Informereren*		3,37

Klanttevredenheid**			
Minimaal 70% van de bellers, website- en baliebezoekers scoort op de gehanteerde 5-puntsschaal een 3 of hoger	> 70%	81,7% - 84,4 %	✓

Klantontevredenheid**			
Maximaal 10% van de bellers, website- en baliebezoekers scoort op de gehanteerde 5-puntsschaal een 1,5 of lager	< 10%	2,6% - 5,7%	✓

Aantal ontvangen klachten			
We ontvangen minder klachten dan in 2020	< 2.771	1.547	✓

Rechtmatigheid	norm	realisatie
Rechtmatige toekenning van toeslagen		Gerealiseerd ✓

* schaal 1-5

** cijfers incl. Belastingdienst



Toelichting op de bijlage realisatie prestatie-indicatoren

Begroting IX 2021

De prestatie-indicatoren (kpi's) in de Begroting Financiën artikel 13 geven inzicht in het presteren van Toeslagen. Hieronder worden de indicatoren toegelicht waarvan de streefwaarden eind 2021 rood scoren. Het realiseren van minder klachten dan vorig jaar en de tijdige afhandeling van de klachten zijn gerealiseerd, maar worden in het kader van de herstelorganisatie (UHT) ook voorzien van een korte toelichting.

Aantal ernstige productieverstoringen

In 2021 hebben zich in totaal tien productieverstoringen voor gedaan. Hoewel alle processen zijn ingericht om het risico van productieverstoringen zo veel mogelijk te voorkomen, kunnen dergelijke verstoringen alsnog voorkomen. Het aantal burgers dat hierdoor geraakt is, is in verhouding tot het aantal burgers dat Toeslagen bedient relatief laag. Het effect op de individuele burger kan echter groot zijn waardoor Toeslagen de betreffende productieverstoringen zeer serieus neemt en deze altijd grondig evalueert. De effecten van de genoemde productieverstoringen zijn onder andere: verkeerd ontvangen brieven, een verkeerde berekening van de toeslag, onterecht een (te hoog) bedrag ontvangen en onterechte terugvorderingen. Negen van de tien productieverstoringen zijn afgehandeld en de effecten voor getroffen burgers zijn hersteld. Eind 2021 was een productieverstoring nog niet volledig afgehandeld.

Aantal ontvangen klachten

Deze prestatie-indicator bestaat langer dan UHT waardoor in de norm geen rekening is gehouden met het aantal klachten, dat betrekking heeft op UHT. Zoals uit de tabel blijkt, is het aantal ontvangen klachten waarop de norm gebaseerd is lager dan vorig jaar. Als het aantal klachten met betrekking tot UHT (1.134 klachten) wel wordt meegeteld, blijft het totale aantal klachten (2.681 klachten) ook onder de gestelde norm.

Afgehandelde klachten binnen AWB-termijn

Voor deze prestatie-indicator geldt hetzelfde als het aantal ontvangen klachten. Op basis van de gestelde norm blijkt uit de tabel dat de klachten binnen de AWB-termijn zijn afgehandeld. Kijkend naar de afhandeling van klachten binnen AWB-termijn met betrekking tot UHT wordt de gestelde norm, die eveneens 95% is, niet gehaald. De realisatie is 80,8%. Als beheersmaatregel is gedurende het jaar een taskforce opgezet. Door de inzet van de taskforce is het percentage op maandbasis sinds oktober opgelopen naar 94,3% in december.

Beleving en burgers

De resultaten voor de prestatie-indicatoren Adequate behandeling, Gemak, Corrigerend optreden en Informeren zijn verkregen uit de fiscale monitor van de Belastingdienst. Doordat deze indicatoren in 2021 voor het eerst zijn gemeten, is voor 2021 geen norm bepaald. Toeslagen heeft in de ontwerpbegroting 2022 aangegeven haar eigen onderzoek te willen gebruiken om onder andere de klanttevredenheid te meten. Over de resultaten voor de prestatie-indicatoren Adequate behandeling, Gemak, Corrigerend optreden en Informeren zal in 2021 dan ook voor het eerst en tevens voor het laatst worden gerapporteerd.



Colofon

Dit is een uitgave van DG Toeslagen
Ministerie van Financiën

Den Haag, mei 2022