



Dienst Toeslagen  
Ministerie van Financiën

# Jaarrapportage 2022

Dienst Toeslagen

# Inhoudsopgave

|                                                                                                         |          |                                                             |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Inleiding</b>                                                                                        | <b>3</b> | <b>3. Reguliere uitvoering en handhaving</b>                | <b>18</b> |
|                                                                                                         |          | 3.1 Inleiding                                               | 19        |
| <b>1. Toeslagen in 2022</b>                                                                             | <b>5</b> | 3.2 Burgers                                                 | 20        |
| 1.1 Missie                                                                                              | 6        | 3.3 Reguliere uitvoering                                    | 22        |
| 1.2 Kernwaarden en strategische doelstellingen                                                          | 6        | 3.4 Adequate handhaving                                     | 23        |
| 1.2.1 Kernwaarden                                                                                       | 6        |                                                             |           |
| 1.2.2 Strategische doelstellingen samengevat                                                            | 6        | <b>4. Wat hebben we nodig?</b>                              | <b>25</b> |
| <b>2. Strategische doelstellingen Toeslagen</b>                                                         | <b>7</b> | 4.1 Personeel                                               | 26        |
| 2.1 Herstel van vertrouwen: recht doen aan het verleden en bouwen in verbinding                         | 8        | 4.2 Cultuur                                                 | 27        |
| 2.1.1 Recht doen aan het verleden                                                                       | 8        | 4.3 Duurzame informatievoorziening en informatiehuishouding | 28        |
| 2.1.2 Bouwen in verbinding                                                                              | 9        | 4.4 Sturing en beheersing                                   | 29        |
| 2.2 Verbeteren en vernieuwen dienstverlening: Toeslagen met zekerheid en zorgzaamheid voor iedereen     | 10       | 4.5 Risicomanagement                                        | 29        |
| 2.3 Borgen uitvoerbaarheid stelsel: verbetering voor burgers en uitvoering                              | 14       |                                                             |           |
| 2.4 Aanpassen organisatie aan de maatschappelijke opgave: een wendbare organisatie die de opgave aankan | 16       |                                                             |           |

# Inleiding

Het tweede jaar als zelfstandig directoraat-generaal binnen het ministerie van Financiën was wederom zeer hectisch. De afhandeling van de schade van gedupeerde ouders van de kinderopvangtoeslagaffaire had 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. Het bieden van financieel en immaterieel herstel aan betrokkenen was ook in 2022 een van de belangrijkste opdrachten voor Dienst Toeslagen. Toeslagen doet dit samen met het programma DG Herstel en ketenpartners, zoals de VNG. In 2022 kreeg de hersteloperatie een wettelijke basis en zijn veel gedupeerden geholpen. Er dient echter nog veel te gebeuren en de afhandeling van hersteldossiers gaat daarom onverminderd door.

Dienst Toeslagen heeft, gegeven de ambitie om de burger meer centraal te stellen, in 2022 de burger actief opgezocht. Enerzijds om de dienstverlening te vergroten en te verbeteren, anderzijds vanuit het besef dat herstel van vertrouwen inspanning en tijd kost. Er is meer persoonlijk contact gelegd en een aanzet gedaan om begrijpelijker te communiceren, onder andere door brieven duidelijker op te stellen en aan een burgerpanel voor te leggen. Tijdens de najaarscampagne is het nieuwe mantra *'Check. Pas aan. En door.'* gelanceerd met als doel dat burgers op [toeslagen.nl](https://toeslagen.nl) steeds vaker digitaal wijzigingen doorgeven. In 2022 zijn in het kader van betere digitale dienstverlening tevens gerichte signalen aan burgers gegeven, met als doel actuele inkomens- en kinderopvanggegevens te kunnen verwerken.

Omdat Toesloegen ernaar streeft dat iedereen krijgt waar hij recht op heeft, is in 2022 een brede verkenning uitgevoerd om inzicht te krijgen in de meest voorkomende oorzaken van niet-gebruik, de doelgroepen die het betreft en de mogelijke manieren om niet-gebruik terug te dringen. Een concrete actie om gebruik van toeslagen te stimuleren, was een gerichte campagne rondom een mogelijk recht op huur- en zorgtoeslag over het voorgaande jaar. Daarnaast zijn burgers via de persoonlijke 'hulp bij aangifte' in de aangifteperiode gewezen op hun mogelijke recht op huurtoeslag.

Ook is in 2022 de evaluatie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en van de uitvoering en dienstverlening van Toeslagen afgerond. Doel van de evaluatie was om het wettelijk kader, de uitvoering en dienstverlening over de periode 2016 tot en met 2020 te evalueren vanuit het perspectief van de burger, en te komen tot aanbevelingen om het huidige toeslagenstelsel te verbeteren voor de burger. Het onderzoeksbureau concludeert dat het toeslagenstelsel voor verreweg de meeste toeslagontvangers goed werkt. Tegelijkertijd levert het terugbetalen van te veel ontvangen bedragen problemen op voor ongeveer 130 duizend huishoudens per jaar. Daarnaast concludeert het onderzoeksbureau dat de toeslagensystematiek voor een grote groep burgers niet begrijpelijk is en veel van de burger vraagt. Een duidelijkere communicatie door Toeslagen en wijzigingen in de regelgeving kunnen de begrijpelijkheid voor burgers bevorderen.

In 2022 is verder gewerkt aan het opstellen en valideren van kaders voor toezicht. Het intensief toezicht is na de Toeslagenaffaire tijdelijk stopgezet. Als de herijking van de processen begin 2023 is afgerond, wordt het intensief toezicht gefaseerd herstart. In 2022 is samen met opdrachtgevende departementen ook gewerkt aan het aanpakken van knelpunten in het huidige toeslagenstelsel, waardoor meer helderheid en zekerheid ontstaat voor alle toeslaggerechtigden. Zo kunnen burgers in de noodopvang verzoeken om niet meer als toeslagpartner van hun partner te worden aangemerkt, zodat zij in aanmerking komen voor meer of hogere toeslagen.

Voor de kinderopvangtoeslag is geregeld dat de koppeling gewerkte uren wordt losgelaten, waardoor de hoogte van de kinderopvangtoeslag niet meer afhankelijk zal zijn van het aantal gewerkte uren van de ouders. Vooral bij ouders met sterk wisselende werkuren en oproepdiensten gaat daardoor meer zekerheid ontstaan. Beide maatregelen zijn op 1 januari 2023 ingegaan.

Wat niet onvermeld mag blijven, is dat zich in (aanloop naar) 2022 een aantal ontwikkelingen heeft voorgedaan die Toeslagen in het Jaarplan niet had voorzien, maar die een forse impact hebben gehad op de werkzaamheden binnen Dienst Toeslagen. Zo heeft Toeslagen een belangrijke bijdrage geleverd aan de uitvoering van de koopkrachtmaatregelen. Ook de problematiek met betrekking tot de Oekraïense ontheemden in Nederland heeft een fors beslag gelegd op de bij Toeslagen beschikbare capaciteit. Er is echter vanuit de gehele keten – van wetgeving tot uitvoering – wendbaarheid getoond om deze ontheemden waar mogelijk aanspraak te laten maken op toeslagen, zonder dat dit invloed heeft gehad op het recht op toeslagen van de gasthuishoudens. En voor de kinderopvangtoeslag is een wetwijziging in voorbereiding waarbij mensen met een partner buiten de Europese Unie recht hebben op kinderopvangtoeslag. Vooruitlopend op de parlementaire behandeling voert Toeslagen met terugwerkende kracht vanaf 4 maart 2022 conform dit wetsvoorstel uit.

Begin 2022 is de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening ingesteld. De commissie is direct na de oprichting begonnen met het vorderen van schriftelijke inlichtingen en documenten bij betrokken organisaties en instanties, waaronder Dienst Toeslagen. Toeslagen heeft in 2022 de gevorderde informatie geleverd.

In hoofdstuk 1 staan de missie, kernwaarden en strategische doelstellingen die voor de Toeslagen richtinggevend waren in 2022. In hoofdstuk 2 worden de vier strategische doelstellingen die in het Jaarplan 2022 stonden opgenomen nader toegelicht. Het betreft het herstel van vertrouwen, het verbeteren en vernieuwen van de dienstverlening, het borgen van de uitvoerbaarheid van het stelsel en het aanpassen van de organisatie aan de maatschappelijke opgave. In hoofdstuk 3 wordt de reguliere uitvoering beschreven en de handhaving van de toeslageregelingen die Toeslagen uitvoert voor de ministeries van Binnenlandse Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Hoofdstuk 4 gaat ten slotte over wat Toeslagen nodig heeft (gehad) om dit alles in 2022 uit te voeren, zoals personeel en een duurzame informatievoorziening. Hierbij is ook de cultuur binnen Toeslagen een belangrijk aandachtspunt. De laatste paragraaf beschrijft het risicomanagement en de stappen die op dat vlak zijn gezet.

# 1. Toeslagen in 2022



## 1.1 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.

## 1.2 Kernwaarden en strategische doelstellingen

### 1.2.1 Kernwaarden

Als onderdeel van het ministerie van Financiën zijn wij integer, deskundig en duidelijk. We tonen durf waar dit nodig is in het belang van burgers, medewerkers en opdrachtgevers. En we werken actief samen met anderen, intern en extern, om burgers zo goed mogelijk te kunnen helpen. Deze kernwaarden staan centraal in ons dagelijks handelen. De kompasvragen die wij onszelf daarbij stellen zijn:

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

### 1.2.2 Strategische doelstellingen samengevat

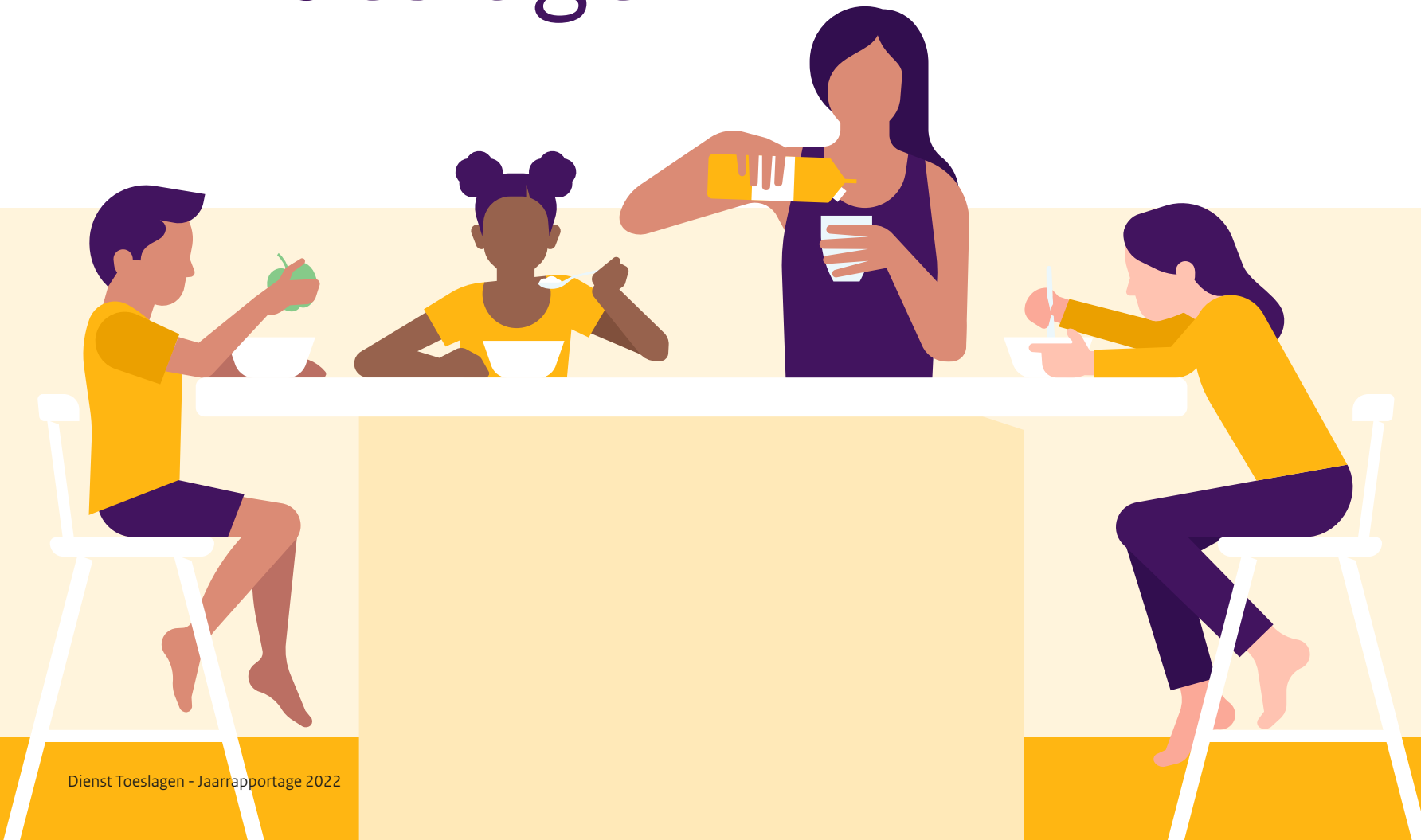
Uit deze missie en kernwaarden volgden vier strategische doelstellingen die richtinggevend waren voor het Jaarplan 2022 van Toeslagen:

- het vertrouwen herstellen;
- onze dienstverlening verbeteren en vernieuwen;
- bijdragen aan een voor de burger beter toeslagensysteem; en
- onze organisatie klaarmaken voor de maatschappelijke opgaven die er liggen.

Figuur 1



## 2. Strategische doelstellingen Toeslagen



## 2.1 Herstel van vertrouwen: recht doen aan het verleden en bouwen in verbinding

### 2.1.1 Recht doen aan het verleden

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

Toeslagen heeft hard gewerkt om het vertrouwen te herstellen, zowel buiten als binnen de organisatie. Gedupeerden zijn zo goed en zo snel mogelijk geholpen. Op 1 januari 2022 is het programma-directoraat-generaal Herstel Toeslagen (programma DG Herstel) opgericht om de hersteloperatie te coördineren. Op deze manier zijn de verschillende gemeenten, departementen en de diverse uitvoeringsorganisaties bij de uitvoering van de sociale hulpverlening betrokken. Ook is binnen Toeslagen via het programma 'cultuur en leiderschap' veel aandacht besteed aan thema's zoals bouwen aan vertrouwen, samenwerken aan de menselijke maat en signaalmanagement.

Het bieden van financieel herstel aan ouders die te maken hebben gehad met de problemen die zijn ontstaan door de kinderopvangtoeslag vormt het fundament van de hersteloperatie. In 2022 kreeg dit herstel een wettelijke basis. Samen met het programma DG Herstel verzorgt de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) binnen Dienst Toeslagen het financieel herstel. Dit gebeurt in nauwe samenwerking met ketenpartners in de hersteloperatie. Voor de resultaten van de hersteloperatie wordt verwezen naar de Voortgangsrapportages herstel toeslagen (VGR's).

Naast de beoordeling van de aanmeldingen werd ook in 2022 ingezet op emotioneel herstel van gedupeerde ouders. In samenwerking met ouders, kinderen en maatschappelijke organisaties is onderzocht hoe initiatieven van ouders en kinderen ondersteund kunnen worden. Tijdens dit traject is meer inzicht verkregen in de ervaringen, motivaties, behoeften en barrières van initiatiefnemers. Het doel is om een werkwijze te ontwikkelen die op korte termijn breder kan worden ingezet voor initiatieven van gedupeerden. De dienstverlening van Stichting Lotgenotencontact blijkt een goede aanvulling op de overige dienstverlening in de hersteloperatie. De ouders en jongeren kunnen bij de Lotgenotenlijn in openheid hun verhaal vertellen. Medewerkers van deze lijn geven uitleg over het herstelproces en de diverse regelingen. Zij vormen een brug tussen UHT en gemeenten, waardoor ook ouders die nog niet in beeld waren, kunnen worden ondersteund.

Eind 2022 is Toeslagen, naast het uitvoeren van financieel herstel en de afwikkeling van schulden, begonnen met het uitvoeren van de regeling voor kinderen van gedupeerde ouders. In nauwe samenwerking met onder andere de gemeenten is naast het financieel herstel gewerkt aan een breder herstel, zodat gedupeerden een nieuwe start kunnen maken. Zo zijn specifiek aanvullende regelingen opgestart voor hulp aan gedupeerde ouders die inmiddels in het buitenland wonen.

Zoals in de verschillende VGR's is toegelicht, is de hersteloperatie complexer en omvangrijker dan aanvankelijk ingeschat. Hoewel het afgelopen jaar vooruitgang is geboekt, is het Toeslagen nog niet gelukt alle gedupeerden te helpen. Ondanks opschaling bij de herstelorganisatie zijn de doorlooptijden voor ouders nog te lang, wat tot ingebrekestellingen heeft geleid. In het najaar van 2022 is gestart met het in kaart brengen van mogelijkheden om de hersteloperatie te verbeteren en te versnellen. Deze ambitie staat, evenals de volledige aanpak en stand van zaken van de uitvoering van de hersteloperatie, in de VGR beschreven. Deze periodieke rapportage is in 2022 drie keer aan de Tweede Kamer aangeboden. De dertiende VGR over het vierde kwartaal van 2022, die op 3 februari jl. naar de Tweede Kamer is verzonden, is de meest recente rapportage<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2022-2023, 31066, nr. 1165

## 2.1.2 Bouwen in verbinding

### Burgers

Toeslagen heeft in het najaar van 2022 de campagne met de nieuwe mantra ‘Check. Pas aan. En door.’ gelanceerd. Het resultaat van deze campagne ziet Toeslagen terug in het aantal wijzigingen via de portal. Het eindejaarswebinar, de corporate film en het e-zine hebben bijgedragen aan een verhoogd vertrouwen.

Om ervoor te zorgen dat burgers krijgen waar ze recht op hebben, heeft Toeslagen in 2022 gewerkt aan het verkrijgen van verdiepend inzicht in de omvang, de doelgroepen en de oorzaken die een rol spelen bij niet-gebruik van toeslagen. Er is onder andere deskresearch uitgevoerd. Daarnaast zijn diverse interne en externe experts en organisaties die in contact staan met burgers bevestigd op hun inzicht in het probleem, de doelgroep en de mogelijk kansrijke oplossingsrichtingen om het niet-gebruik van toeslagen tegen te gaan. Ook is een eerste juridische verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden tot attenderen op basis van data.

Dienst Toeslagen staat open voor alle signalen over de uitvoering, van burgers, opdrachtgevers, stakeholders en vanuit de eigen organisatie. Om deze signalen zo vroeg mogelijk op te pakken, is in 2022 een start gemaakt met het opzetten en inrichten van signaalmanagement. Signaalmanagement haalt bij de medewerker in de organisatie en bij de burger signalen op en stimuleert zelfoplossend vermogen van de werkvloer door het inrichten van verbetercirkels in de kantoorprocessen. Zo worden signalen opgelost en knelpunten blootgelegd. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in de ‘Stand van de Uitvoering Toeslagen 2022’.<sup>2</sup> De knelpunten worden besproken met de opdrachtgevende beleidsdepartementen. Waar mogelijk worden knelpunten omgezet in verbeteringen.

Tijdens twee webinars voor maatschappelijk dienstverleners bood Toeslagen in het voor- en najaar van 2022 samen met de Belastingdienst een informatief

programma om intermediaire partijen optimaal in staat te stellen burgers te helpen met toeslagen. Onder meer de laatste ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving, de campagne ‘Doorgeven wijzigingen’ van Toeslagen en het koopkrachtpakket toeslagen kwamen aan bod. Daarnaast heeft op het online platform ‘Kennisnetwerk’ continue kennisdeling met intermediaire partijen plaatsgevonden. Tevens heeft Toeslagen een maandelijkse nieuwsbrief en mailings naar specifieke groepen relaties over specifieke onderwerpen gestuurd. Tot slot organiseerde team Relatiebeheer een eerste verkennende sessie met het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers, Vluchtelingenwerk Nederland, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Immigratie- en Naturalisatiedienst om de knelpunten in het proces voor nieuwe Nederlanders in kaart te brengen.

Sinds eind 2020 wordt met de toeslagenmonitor vier keer per jaar de burgerbeleving over de dienstverlening gemeten. De algemene burgertevredenheid die hierbij wordt gemeten, is een van de kritische prestatie-indicatoren die in de rijksbegroting zijn opgenomen. Eind 2022 is de toeslagenmonitor herijkt. In verband met de robuustheid van eerdere resultaten wordt nu twee keer per jaar gemeten, maar wel met een grotere steekproef en extra aandacht voor moeilijker te bereiken doelgroepen. We maken de monitor representatiever door meer burgers te laten meedoen die minder digitaal vaardig zijn. Ook scherpen we de formulering van de vragen aan. Daarnaast is begin 2022 een verdiepende analyse op burgertevredenheid uitgevoerd. In deze analyse is gekeken wat burgertevredenheid voorspelt.

De laatst bekende resultaten komen uit de monitor die in het eerste kwartaal van 2022 is afgenomen. De gemeten algemene tevredenheid is 93 procent. De gemeten tevredenheid op ‘wij staan voor u klaar’ is 90 procent. De gemeten tevredenheid op ‘u krijgt waar u recht op heeft’ is 93 procent. De gemeten tevredenheid op ‘u weet waar u aan toe bent’ is 89 procent. Toeslagen ziet een stijging in de gemeten tevredenheid. Het resultaat ligt al grotendeels boven de norm voor 2022. Om de hogere burgertevredenheid ook voor de toekomst te borgen is structurele intensivering van capaciteit nodig.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2022-2023, 31066, nr. 1154

### Medewerkers

Toeslagen streeft naar een cultuur die zich kenmerkt door openheid en samenwerking tussen medewerkers op en tussen alle niveaus. Medewerkers geven betekenis en invulling aan de kernwaarden van Toeslagen. In 2022 is actief geïnvesteerd in vakmanschap en in de gewenste cultuur waarin medewerkers in openheid op alle niveaus samenwerken. Met ontwikkeldagen ‘vakmanschap naar werk en geweten’, waarin de dialoog over morele afwegingen en de ambtelijke rol centraal stond en medewerkers ook zijn uitgenodigd om input te geven voor zaken die in 2023 qua cultuur accent verdienen. Driekwart van de circa 1.200 deelnemers aan de ontwikkeldagen hebben hieraan gevolg gegeven en de uitkomsten krijgen een plek in de aanpak voor het komende jaar. Daarnaast is in de dagelijkse praktijk de multidisciplinaire samenwerking geïntensiveerd. Door het signaalmanagement te versterken, is er gewerkt aan openheid en de ontvankelijkheid voor interne en externe signalen. Daarnaast heeft de concretisering van de burgerbeloften en waarden in het dagelijkse werk extra aandacht gekregen. We zijn ons bewust van tegengeluiden binnen de organisatie. Dienst Toeslagen en het ministerie van Financiën zijn toegankelijk, indien men een kritisch geluid wil laten horen. Daarnaast wordt in groepsessies aandacht besteed aan signalen die leven op de werkvloer.

### Stakeholders

Toeslagen streeft ernaar dat stakeholders weten waar Toeslagen voor staat en actief de missie van Toeslagen ondersteunen. In 2022 is een start gemaakt met het vormgeven van stakeholdermanagement. Door periodiek het gesprek aan te gaan met stakeholders worden met elkaar potentiële verbeteringen in kaart gebracht.

Om de boodschap en missie van Toeslagen zo goed mogelijk uit te dragen zijn er in 2022 initiatieven gestart. Tijdens bijeenkomsten in het kader van het verbetertraject huurtoeslag is input opgehaald bij huurders, brancheorganisaties, het ministerie van Binnenlandse Zaken en woningcorporaties. Bij het verbetertraject kinderopvangtoeslag zijn periodieke panelbijeenkomsten georganiseerd. Vertegenwoordigers van Toeslagen en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid waren daarbij aanwezig.

## 2.2 Verbeteren en vernieuwen dienstverlening: Toeslagen met zekerheid en zorgzaamheid voor iedereen

Een tweede strategische doelstelling is het verbeteren en vernieuwen van de dienstverlening. Toeslagen heeft bij de reguliere toeslagverstrekking een nieuwe werkwijze ingevoerd waarbij de burger centraal staat. Daarnaast in 2022 de dienstverlening richting burgers verbeterd door persoonlijk contact te leggen en begrijpelijker te communiceren. De vernieuwing en verbetering van de dienstverlening is via drie beloftes vormgegeven.

### Belofte: ‘We staan voor u klaar’

Onder de noemer van de belofte ‘We staan voor u klaar’ heeft Toeslagen in 2022 onder andere de fysieke dienstverlening verder uitgebreid. Toeslagen en de Belastingdienst hebben in de tweede helft van 2021 tien steunpunten geopend om de bereikbaarheid van fysieke locaties te vergroten. De dienstverlening op deze steunpunten is gelijkwaardig aan die bij balies in belastingkantoren. De steunpunten zijn sinds de zomer van 2022 vier dagen per week geopend voor afspraken. Deze steunpunten huizen in bij gemeentelocaties en bieden daarmee ook de mogelijkheid om ter plekke nauwer samen te werken met de gemeente en andere aanwezige organisaties. Eind 2022 zijn de steunpunten geëvalueerd. De resultaten van deze evaluatie laten zien dat de steunpunten voorzien in de behoefte van burgers aan meer persoonlijke hulp door de Belastingdienst en Toeslagen. Bezoekers geven gemiddeld een 8,5 om hun waardering voor de dienstverlening van het steunpunt uit te drukken. De steunpunten worden door bezoekers en steunpuntmedewerkers als volwaardig kanaal van de Belastingdienst en Toeslagen beschouwd.

Tevens is informatieverstrekking bij de balies verder verduidelijkt. In juli 2022 is gestart met het landelijk invoeren en opleiden van medewerkers klantinteractie voor het doorverwijzen en inplannen van afspraken bij de balies. Eveneens is het online inplannen van balieafspraken voor Toeslagen gerealiseerd. Toeslagen heeft in 2022 het netwerk van servicepunten verder gefaciliteerd. Circa 93 procent van de gemeenten heeft inmiddels ofwel een steunpunt ingericht, ofwel een generieke maatschappelijke dienstverlener aangesteld, die door Toeslagen wordt gefaciliteerd.

Daarnaast zijn de eerste samenwerkingsverbanden aangegaan met partijen die zich richten op jongeren. Dit wordt in 2023 voortgezet. Toeslagen heeft in 2022 zogenaamde wittevlekkenanalyses per regio gemaakt. Een witte vlek is daarin een gemeente waar geen balie/steunpunt gevestigd is én geen maatschappelijke partij die door Toeslagen gefaciliteerd wordt. In deze witte vlekken zijn maatschappelijke organisaties die burgers met financiën helpen actief benaderd om met Toeslagen de samenwerking aan te gaan. Toeslagen streeft ernaar dat in zoveel mogelijk gemeenten in Nederland een generieke maatschappelijke partij gevestigd is die burgers helpt met hun toeslagen, en die door Toeslagen gefaciliteerd wordt. Generieke partijen zijn voor alle doelgroepen toegankelijk (denk aan sociaal raadslieden, welzijnsorganisaties, Humanitas), specifieke partijen richten zich op één bepaalde doelgroep. De wittevlekkenanalyse laat zien in welke gemeenten in Nederland nog geen generieke maatschappelijke partijen zijn die door Toeslagen gefaciliteerd worden.

In 2022 zijn eveneens de eerste samenwerkingsverbanden gezocht met partijen die specifieke doelgroepen helpen, zoals de penitentiaire inrichtingen die in Nederland sinds september 2022 aan Toeslagen zijn verbonden. Bij samenwerkingsverbanden met intermediaire partijen gaat het erom dat zij door Toeslagen gefaciliteerd worden om burgers (nog beter) met het regelen van hun toeslagen te helpen. Zo kunnen deze partijen voorlichtingen (webinars) over wet- en regelgeving rond toeslagen bijwonen en hebben zij de mogelijkheid om voor hun cliënten in te bellen bij het Belcentrum van Toeslagen. Deze mogelijkheden gelden nu ook voor casemanagers van penitentiaire inrichtingen. Zij helpen gedetineerden bij het regelen van onder andere toeslagzaken.

Met faciliteren bedoelen we dat de maatschappelijke partijen voorlichtingen over toeslagen kunnen bijwonen. Ook kunnen zij voor hun cliënten inbellen bij het Belcentrum en informatie opzoeken op [www.belastingdienst.nl/kennisnetwerk](http://www.belastingdienst.nl/kennisnetwerk). Voor niet-persoonsgebonden vragen kunnen zij een beroep doen op hun relatiebeheerder. Naar de partijen die hier toestemming voor geven, verwijzen we de burger door, zie [www.toeslagen.nl/hulp](http://www.toeslagen.nl/hulp).

Een ander resultaat bij de belofte 'We staan voor u klaar' is dat de persoonlijke dienstverlening is versterkt door het opnemen van de persoonlijke begeleiding in de opleiding vroegsignalering, die in 2023 van start zal gaan voor medewerkers met burgercontact. Alle medewerkers met kennis van kinderopvangtoeslag worden opgeleid om door te verwijzen naar persoonlijke begeleiding. Tevens zijn interne signalen van medewerkers van Toeslagen gebruikt ter versterking van het persoonlijke contact met de burger.

Toeslagen heeft in 2022 de dienstverlening aan burgers verbeterd door persoonlijk contact te leggen en begrijpelijker te communiceren. Intensieve dienstverlening en persoonlijke begeleiding zijn in 2022 volledig geïntegreerd. Een belangrijke stap was het verbreden van de behandeling van de kinderopvangtoeslag naar de andere toeslagen. Het behandelkader hiervoor is eind 2022 afgerond.

Om de dienstverlening te verbeteren, is in 2022 een pilot avondopenstelling van start gegaan, zodat burgers ook in de avond in de gelegenheid worden gesteld om hun zaken te bespreken of te regelen. Deze pilot loopt door tot minimaal april 2023.

Tevens is voor medewerkers in 2022 de uploadfunctionaliteit beschikbaar gekomen voor alle processen binnen Toeslagen. Hiermee wordt de doorlooptijd van de kantoorprocessen versneld. Burgers kunnen bijvoorbeeld stukken digitaal aanleveren, in plaats van ze per post te versturen. De opgestuurde papieren stukken hoeven door Toeslagen niet meer ingescand te worden. Voor zowel burgers als voor Toeslagen betekent dit dus tijdswinst en een verbetering van de dienstverlening.

Tot slot is er meer maatwerk geleverd aan burgers en is de menselijke maat beter toegepast. Zo heeft Toeslagen in 2022 bij de herstart van de invordering van toeslagschulden, die gepauzeerd was vanwege de corona-epidemie, aan circa 750.000 burgers betalingsregelingen aangeboden. Ook burgers die zich vóór de pauzering al in de dwanginvordering bevonden, kregen de mogelijkheid om alsnog via een standaard- of persoonlijke betalingsregeling hun toeslagschuld af te betalen. Hierbij heeft Toeslagen burgers met een hoge toeslagschuld proactief benaderd. Daarnaast heeft Toeslagen de herstart van de invordering beperkt tot terugvorderingen met een dagtekening vanaf 2017. Toeslagen heeft de terugvorderingen van vroegere datum niet meer ingevorderd; enerzijds om burgers na twee jaar niet te confronteren met een onoplosbare probleemschuld, anderzijds omdat de ervaring leert dat toeslagschulden met een dergelijke ouderdom niet meer inbaar zijn. Een ander voorbeeld van het verbeteren van de menselijke maat is de outbound-belactie die is uitgevoerd om burgers met een betalingsachterstand proactief te benaderen en met hen in overleg te treden over hun situatie.

Ondanks alle inzet is Toeslagen in 2022 nog niet in staat gebleken om alle specifieke vragen van burgers, bezwaren en beroepen binnen acceptabele behandeltermijnen af te handelen. Dat komt onder meer door een tekort aan personeel en doordat de nieuwe proactieve benadering van burgers arbeidsintensiever is. Toeslagen streeft ernaar de werkvoorraden in 2023 naar een beheersbaar niveau terug te brengen. Daarnaast zal, door te gaan werken in de actualiteit, bij de definitieve toekenning van toeslagen minder gecorrigeerd hoeven te worden, wat een toekomstige oploop van werkvoorraden beperkt.

#### **Belofte: ‘U weet waar u aan toe bent’**

Een tweede belofte van Toeslagen luidt: ‘U weet waar u aan toe bent’. In 2022 is onder andere gewerkt aan het verbeteren en verduidelijken van brieven. In dat kader heeft Toeslagen het afgelopen jaar een fors aantal brieven herschreven, waarna van een aantal brieven in het burgerpanel is onderzocht of deze duidelijk

en begrijpelijk zijn. De inzichten vanuit de burgerpanels worden niet alleen gebruikt in brieven, maar ook in andere content richting burgers, zoals de website en het portaal ‘Mijn Toeslagen’. Zo heeft Toeslagen gewerkt aan de verbetering van burgercommunicatie.

In het kader van de digitale dienstverlening is er een digitaal klachtenformulier en een formulier persoonlijke betalingsregeling gerealiseerd. Het portaal ‘Mijn Toeslagen’ is in 2022 gemoderniseerd door dit intuïtiever vorm te geven. In 2022 hebben bijna 89.000 bezoekers het platform Kennisnetwerk bezocht, waarop 47 artikelen over toeslagen zijn gepubliceerd die relevant zijn voor professionele dienstverleners en ondersteuners. Het kennisnetwerk is een online platform van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen voor maatschappelijke partijen die burgers helpen met hun belastingen en toeslagen. Er zijn in totaal twaalf nieuwsbrieven vanuit dit netwerk aan alle relaties verzonden.

Eind 2022 heeft de eerste publiekscampagne van Toeslagen plaatsgevonden. Het doel van deze campagne was om toeslaggerechtigden te stimuleren om (inkomens)wijzigingen door te geven, om hoge terugvorderingen te voorkomen. Het komt namelijk regelmatig voor dat mensen vergeten hun wijzigingen door te geven. In de zomer heeft Toeslagen een campagne gevoerd over het met terugwerkende kracht aanvragen van zorg- en/of huurtoeslag over 2022.

In 2022 is een brede verkenning uitgevoerd om inzicht te krijgen in de meest voorkomende oorzaken van niet-gebruik, de doelgroepen en mogelijke manieren om niet-gebruik terug te dringen. Een concrete actie om het gebruik van toeslagen te stimuleren, was onder andere een specifieke communicatiecampagne om burgers te wijzen op een mogelijk recht op huur- en zorgtoeslag over het voorgaande jaar. Daarnaast zijn burgers via de persoonlijke ‘hulp bij aangifte’ in de aangifteperiode gewezen op het mogelijke recht op huurtoeslag. Tevens heeft Toeslagen samen met DUO en de Belastingdienst een zogenaamde 17-jarigenbrief gestuurd, om hen erop te attenderen dat ze zorgtoeslag kunnen aanvragen als ze vanaf hun 18<sup>e</sup> jaar zorgverzekerd zijn.

Vanuit het Team 'Menselijke maat en burgersignalen' zijn 22 workshops aangeboden aan de teams binnen Toeslagen. Tevens zijn in 2022 voorbereidingen getroffen om een burgerraad in te richten. Gefaseerd is toegewerkt naar een traject waarin we via een (vaste) klankbordgroep op periodieke basis de dialoog met burgers (ervaringsdeskundigen) aangaan én waarin we voor het bespreken van specifieke vraagstukken kunnen putten uit een breder netwerk van burgers met ervaringen en ervaringskennis op het gebied van Toeslagen. De eerste fase krijgt vervolg in 2023 door het formeren van de vaste klankbordgroep en de eerste samenkomsten daarvan met Toeslagen.

#### **Belofte: 'U krijgt waar u recht op heeft'**

Bij de derde belofte, 'U krijgt waar u recht op heeft', heeft Toeslagen in 2022 aandacht besteed aan de handhavings- en invorderingsstrategie. Daarnaast is onder meer aandacht besteed aan de vormgeving van een dienstverlenende invulling van toezicht. In 2022 zijn bijvoorbeeld diverse attenderingsacties uitgevoerd, op basis van onder meer inkomens- en kinderopvanggegevens. Ook is getracht te komen tot een attendering ten aanzien van de arbeidseis. Dit traject is nog niet afgerond, en wordt in 2023 voortgezet.

Controle vindt in belangrijke mate geautomatiseerd plaats. Ook zijn in 2022 diverse toezichtsacties uitgevoerd, zowel in de voorschotfase als in de fase van definitieve toekenning. In de meeste toezichtprocessen wordt eerst telefonisch contact gezocht met de aanvrager. We bespreken dan welke informatie ontbreekt en stemmen af hoe deze informatie bij Toeslagen terecht kan komen. Of we toetsen de beschikbare (contra)informatie, voordat we overgaan tot het versturen van een vraag- of rappelbrief. Ook hier wordt eerst telefonisch contact gezocht met de aanvrager alvorens een brief te sturen.

Sinds 1 januari 2022 is het voor kinderopvangorganisaties verplicht maandelijks gegevens te leveren aan Toeslagen over het aantal genoten opvanguren. Eind 2021

verstreekt ongeveer 80 procent van de kinderopvangorganisaties op vrijwillige basis reeds gegevens aan Toeslagen ter verbetering van de dienstverlening. Met de wettelijke verplichting steeg dit percentage in januari 2022 naar 89,6 procent. Gedurende 2022 is dit aantal dankzij gezamenlijke inspanning van Toeslagen, kinderopvangorganisaties en de sector verder gestegen naar 92,8 procent, waarmee kinderopvangorganisaties breed zijn aangesloten.

Er lopen acties om de kwaliteit van gegevensleveringen te verbeteren. Hiervoor is het supportteam voor kinderopvangorganisaties in 2022 uitgebreid. Zij beantwoorden vragen over gegevensleveringen en nemen zo nodig zelf contact op met kinderopvangorganisaties. Daarnaast is een eerste versie van een dashboard geïmplementeerd waarmee de kwaliteit kan worden gemonitord. Ook wordt in kaart gebracht welke aanpassingen nodig zijn in het handhavings- en sanctiebeleid, zodat volgend op de dienstverlenende aanpak ook handhavend kan worden opgetreden als nakoming van de informatieverplichting structureel uitblijft. Op het gebied van de kwaliteit van aangeleverde gegevens is nog winst te behalen. Een deel van de geleverde gegevens voldoet niet aan de kwaliteitscriteria. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat de leveringen geen bsn's bevatten of omdat sprake is van inconsistenties met eerdere leveringen. Echter, ook in de kwaliteit van de gegevensleveringen is een verbetering zichtbaar: in januari 2022 was 52 procent van de gegevens bruikbaar voor vroegsignalering (attenderen van ouders); begin 2023 was dit 63 procent. Toeslagen zet zich in voor verdere verbeteringen van de kwaliteit om zodoende bij te dragen aan de effectiviteit van de dienstverlening.

Toeslagen heeft over 2022 een analyse gemaakt van de waarborgen en handhavingsactiviteiten om misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden te voorkomen. Toeslagen constateert in dat kader dat er een aantal belangrijke verbeterpunten zijn die in 2023 moeten worden opgepakt. Dit betreft het gerichter verzamelen, verwerken en beoordelen van signalen van misbruik en oneigenlijk gebruik bij herstel, de opstart van intensief toezicht en opsporing en het invullen van de vernieuwde handhavingsstrategie, waarbij per toeslageregeling een kwantitatieve risicobeheersingsaanpak uitgewerkt wordt.

## 2.3 Borgen uitvoerbaarheid stelsel: verbetering voor burgers en uitvoering

Als derde strategische doelstelling werkt Toeslagen aan het borgen van de uitvoerbaarheid van het stelsel. Dat doet Toeslagen door het perspectief van de burger centraal te stellen, agenderend op te treden richting opdrachtgevers en een effectievere feedback van uitvoering naar beleid te bewerkstelligen.

### Perspectief burger en uitvoering

De relatie met de verschillende beleidsopdrachtgevers is in 2022 verder geïntensiveerd. Dit biedt een goede basis om de strategische doelen van Toeslagen te behalen. Toeslagen zit in beleidsdiscussies met opdrachtgevers aan tafel om het perspectief van de burger en de uitvoering in te brengen. In het in 2022 gepresenteerde coalitieakkoord spreekt het kabinet de ambitie uit om toeslagen op termijn af te schaffen. Daartoe zijn fundamentele hervormingen aangekondigd voor de kinderopvangtoeslag en de huurtoeslag. Dienst Toeslagen is vanaf de start betrokken geweest bij de nadere uitwerking van deze voorstellen om de uitvoerbaarheid te borgen. De druk op de IV-systemen en de algehele verandercapaciteit van de organisatie is expliciet meegewogen. Toeslagen is als uitvoerder van de huurtoeslag gestart met de voorbereidingen voor de implementatie van de maatregelen. Samen met opdrachtgevers en stakeholders is nagedacht over hoe het nieuwe beleid kan worden voorbereid en uitgevoerd, onder andere door een gedegen uitvoeringstoets uit te voeren.

Dit kabinet heeft het voornemen om het financieringsstelsel van de kinderopvang fundamenteel te herzien. Als eerste stap daartoe is per 2023 de koppeling gewerkte uren losgelaten, waarmee een belangrijke complexiteit in het huidige stelsel wordt opgelost. Toeslagen heeft de implementatie van deze maatregel in 2022 voorbereid. ABDTOP-Consult heeft in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) onderzoek gedaan naar potentiële

uitvoerders voor het nieuwe financieringsstelsel van de kinderopvang. Toeslagen heeft constructief meegedacht in dit onderzoek. Op basis van het advies van ABDTOP-consult is besloten om een zogenoemd greenfieldtraject te starten, waarbinnen SZW, uitvoeringsorganisaties (DUO, Toeslagen, SVB en UWV) en de sector het nieuwe kinderopvangstelsel ontwerpen. Toeslagen heeft actief inzichten ingebracht bij de opstart en uitvoering van dit traject.

### Agenderend richting opdrachtgever

Toeslagen werkt met de opdrachtgevende beleidsministeries doorlopend aan het oplossen van knelpunten en het doorvoeren van verbeteringen in het huidige toeslagenstelsel. Voor de kinderopvangtoeslag, de huurtoeslag en het kindgebonden budget is in de verbetertrajecten met de opdrachtgever gewerkt aan het oplossen van knelpunten en het verbeteren van de uitvoering en dienstverlening per toeslag. Verbeteringen in de zorgtoeslag kwamen aan de orde in maandelijkse overleggen tussen opdrachtgever en Toeslagen. Richting 2023 worden deze werkagenda's per toeslag verbreed. Naast verbeteringen in het huidige stelsel wordt dan ook gewerkt aan prioriteiten voor de toekomst. Deze werkagenda's tussen opdrachtgever en opdrachtnemer worden, als verbreding van de verbetertrajecten, voor alle toeslagen geïntroduceerd.

Naast de grote herzieningen blijven verbeteringen in het huidige stelsel noodzakelijk. Toeslagen heeft actief bijgedragen aan de ambtelijke en politieke besluitvorming over het oplossen van knelpunten. Mede naar aanleiding van signalen uit de uitvoering is in het Belastingplan 2023 een uitzondering opgenomen ten aanzien van het partnerschap. Een persoon die bijvoorbeeld vanwege huiselijk geweld in de noodopvang verblijft, kan op verzoek niet meer als toeslagpartner worden aangemerkt voor de duur van het verblijf daar. Deze maatregel is na weging geïmplementeerd en per 1 januari 2023 van start gegaan. In het kader van de instroom van ontheemden uit Oekraïne is in het Belastingplan 2023 tevens een maatregel opgenomen om ervoor te zorgen dat gasthuishoudens geen toeslagpartner of medebewoner worden van degene die zij particulier opvangen. De opvang van een ontheemde uit Oekraïne leidt daarom niet meer tot lagere toeslagen voor het gasthuishouden. De ministers van SZW en

Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) hebben wetsvoorstellen aan de Tweede Kamer aangeboden om het mogelijk te maken dat ontheemde Oekraïners aanspraak kunnen maken op respectievelijk kinderopvangtoeslag en huurtoeslag. In het wetsvoorstel van de minister van SZW wordt tevens het knelpunt aangepakt rondom de aanspraak op kinderopvangtoeslag voor een werkende ouder met een partner buiten de Europese Unie. Hierdoor maken werkende ouders met een partner buiten de Europese Unie aanspraak op kinderopvangtoeslag, als zij ook voldoen aan de andere eisen voor kinderopvangtoeslag. De wetsvoorstellen van de ministers van SZW en VRO moeten nog aangenomen worden in het parlement. Conform de brief van 15 juni 2022<sup>3</sup> voert Toeslagen deze maatregelen vooruitlopend op wetgeving al uit.

In de 'Stand van de uitvoering' roept Toeslagen op oog te hebben voor de schaarse verandercapaciteit, in het bijzonder op het gebied van informatievoorziening. Ook ogenschijnlijk kleine aanpassingen kunnen, zeker in samenhang, grote impact hebben. Capaciteit die wordt besteed aan beleidswijzigingen, kan niet worden ingezet op verbetering van dienstverlening of toezicht. In dat kader constateert Toeslagen dat knelpunten bij voorkeur moeten worden opgelost door vereenvoudiging en harmonisatie van de wet- en regelgeving, in plaats van nieuwe uitzonderingen of deeloplossingen te introduceren. Dit vraagt politieke keuzes en kan geld kosten, maar is essentieel om inkomensondersteuning voor de desbetreffende vitale voorzieningen effectief uit te voeren.

### **Effectieve feedback van uitvoering naar beleid**

Door middel van signaalmanagement en verbeterprocessen neemt Toeslagen de beleidsmakers bij SZW, Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) mee in de belangrijkste knelpunten in de uitvoering en voor de burger. Jaarlijks worden de belangrijkste verbeter- en knelpunten gedeeld in de 'Stand van de uitvoering'. Om effectievere en directere

feedback van uitvoering naar beleid te bewerkstelligen, heeft Toeslagen zich in 2022 onder andere tot doel gesteld verdere stappen te zetten naar het ontwikkelen en implementeren van de invoeringstoets. De invoeringstoets dient om vroegtijdig in te spelen op risico's of signalen dat nieuwe wet- of regelgeving voor burgers, bedrijven en/of uitvoering niet uitwerkt zoals deze is bedoeld. Hiermee kunnen knelpunten in de dienstverlening effectiever worden opgepakt of zo nodig worden teruggelegd op de beleidstafel, zodat handvatten kunnen worden geboden om verbeteringen in de dienstverlening of beleid samen met opdrachtgevers te realiseren.

In 2022 is een werkgroep gestart om met deze doelstelling aan de slag te gaan. Vanwege de actualiteiten gedurende het jaar is de voortgang beperkter geweest dan gehoopt. Eind 2022 is gestart met een eerste pilot, die grotendeels doorloopt in de eerste helft van 2023. Toeslagen heeft zich tot doel gesteld om in het eerste halfjaar van 2023 de resultaten van een invoeringstoets met de Tweede Kamer te kunnen delen. Daarbij is het van belang dat deze resultaten meerwaarde bieden in de vorm van lessen voor komende wetstrajecten, of doordat ze mogelijke aanknopingspunten bieden om wetgeving of beleid te heroverwegen.

### **Onderzoek**

In maart 2022 is een aanbestedingstraject afgerond voor eigen onderzoeksfaciliteiten binnen Dienst Toeslagen. Hiermee heeft Toeslagen nu een eigen onderzoeksinfrastructuur, los van de Belastingdienst. Er ligt nu een raamcontract 'Inzicht in burgerperspectief' met diverse aanbieders van kwalitatief en kwantitatief burgeronderzoek en gedragsonderzoek. Hiermee kan Toeslagen gedragskennis de organisatie inbrengen, en inzicht en dienstverleningsvraagstukken laten beantwoorden. Diverse instrumenten kunnen hierbij worden ingezet, afhankelijk van de vraagstelling, waaronder gedragsanalyses en interventieontwikkeling, interviews, focusgroepen, enquêtes onder toeslaggerechtigden als onderdeel van de Fiscale Monitor en burgerpanels om producten te kunnen testen. Ook de nieuwe toeslagenmonitor en het verdiepende onderzoek vallen binnen dit raamcontract, evenals een vaste klankbordgroep die momenteel wordt opgericht. Zo wordt structureel

<sup>3</sup> Kamerbrief aanspraak ontheemde Oekraïners op toeslagen, 15 juni 2022, Kamerstukken 2021/2022 II, 36045 nr.95.

invulling gegeven aan burgergericht vernieuwen. Er is sinds de afronding van de aanbesteding een directe toegang tot een eigen onderzoeksinstrumentarium en burgerpanel voor Toeslagen. Hiermee is Toeslagen beter in staat om toeslaggerechtigden optimaal te ondersteunen en krijgt Toeslagen meer inzicht in waar het vaak niet vanzelf goed gaat in het proces.

In 2022 heeft Toeslagen een beter beeld gekregen van de opgave in het kader van 'Ruimte in het recht'. Er zijn eerste stappen gezet om te analyseren welke ruimte de wetgeving biedt, of die wordt benut en zo nee, waarom niet. Dit thema wordt in 2023 verder uitgewerkt.

## 2.4 Aanpassen organisatie aan de maatschappelijke opgave: een wendbare organisatie die de opgave aankan

Het aanpassen van de organisatie aan de maatschappelijke opgave is de vierde strategische doelstelling. Dat uit zich in aandacht voor effectief opdrachtgeverschap in de keten, een voldoende IV-portfolio en adequaat toegeruste medewerkers.

### Effectief opdrachtgeverschap in de keten

Het eindrapport van het op verzoek van de Tweede Kamer uitgevoerde haalbaarheidsonderzoek naar de eventuele verdere ontvlechting van onderdelen van de Belastingdienst (Informatievoorziening, Klantinteractie en -services en Centrale Administratieve Processen) is eind 2022 beschikbaar gekomen. Er zijn negen processen bekeken, waarbij twee verschillende vormen van ontvlechting worden onderscheiden: overdracht van medewerkers/activiteiten of een andere vorm van governance.

In afwachting van de besluitvorming rondom het haalbaarheidsonderzoek zijn de samenwerkingsafspraken met de belangrijkste ketenpartners verlengd. Deze vormen de basis voor het ketenjaarplan. Dit loopt door tot begin 2023.

In het jaarplan stond opgenomen dat het voor Toeslagen van belang is om een gedetailleerd inzicht te hebben in de kwaliteit en kwantiteit van de diensten en taken die de organisatieonderdelen van de Belastingdienst verrichten voor het toeslagenproces, zodat de totale keten nog beter aangestuurd kan worden. Daartoe wordt een verdiepingsslag gemaakt op de koppelvlakken die in 2021 in beeld zijn gebracht. Deze verdiepingsslag vindt plaats in 2023.

### Een realiseerbaar IV-portfolio dat past bij de maatschappelijke opgave

In 2022 zijn de volgende doelen gerealiseerd:

- De governance rondom de portfolio en de inbreng van de business daarin zijn versterkt door het inrichten van een portfolioproses op strategisch en tactisch niveau, met bijbehorende overlegstructuren.
- Er is een Toeslagen-portfolioboard en een tactisch portfolio-overleg Toeslagen ingericht.
- In 2022 is tevens een 20-maandenvooruitzicht opgesteld waarin de benodigde IV-capaciteit voor 2023 en verder is geraamd en afgestemd met de IV-organisatie.
- Ook lopen er verkenningen op het gebied van interactie met de burger, zoals het gebruikmaken van livechat en marktsoftware.

### De medewerkers van Toeslagen zijn adequaat toegerust

Eind 2022 was bij Toeslagen de bezetting met eigen personeel minder dan de toegekende formatie. De berichtgeving in de pers over Dienst Toeslagen speelde mogelijk een rol en de krapte op de arbeidsmarkt was voelbaar. Hoewel het aantal reacties ongeveer gelijk bleef, sloten de profielen van sollicitanten minder goed aan op de gevraagde capaciteiten. De uitstroom was hoger dan verwacht en vacatures stonden langer open. Deels ging dit om specifieke functiegroepen, waarvoor het aanbod op de arbeidsmarkt schaars is. Het tekort is deels opgevangen door tijdelijke ondersteuning en detachering van medewerkers vanuit de Belastingdienst,

andere onderdelen binnen het ministerie of het Rijk. Ook is met name bij de herstelorganisatie veel gebruikgemaakt van externen.

Middels wervingscommunicatie is in heel 2022 gericht aandacht besteed aan het vinden van personeel. Echter, door de overspannen arbeidsmarkt was dit een uitdagende opgave. De getroffen maatregelen hebben niet altijd het gewenste effect gehad. In het primaire proces zijn de gevolgen merkbaar door oplopende doorlooptijden en in 2022 heeft Toeslagen minder toezicht kunnen uitvoeren.

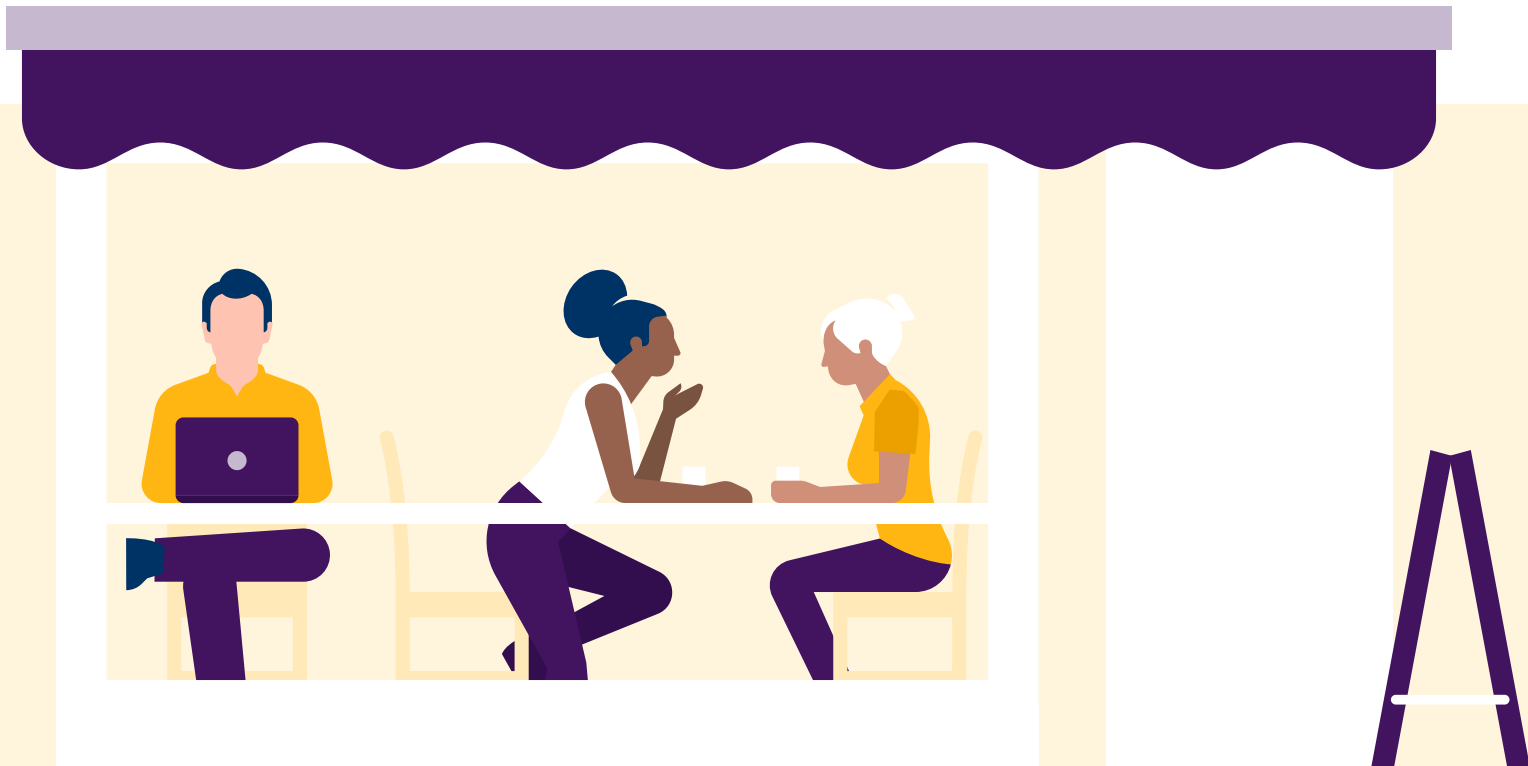
Daarnaast is er sprake van een opschaling van capaciteit voor de tijdelijke herstelorganisatie. Om meer continuïteit te waarborgen en kennis te behouden, zijn tijdelijke inhuurmedewerkers in vaste dienst genomen. Omdat UHT een tijdelijke organisatie is, zijn aan de voorkant duidelijke afspraken gemaakt over de begeleiding van vaste medewerkers naar ander werk op het moment dat UHT ophoudt te bestaan. Daarnaast is via het programma Verbeteren & Versnellen (V&V) gekeken naar andere oplossingen om invulling te geven aan de benodigde capaciteit.

Toeslagen heeft te maken met een hoog ziekteverzuim. De indicator voortschrijdend verzuimcijfer kwam eind 2022 uit op 7,4 procent. Hoewel een dalende lijn is ingezet, is de realisatie van deze indicator hoger dan het streefcijfer van maximaal 7 procent. De gemiddelde meldingsfrequentie is 1,4. Het beeld is dat de werkdruk niet is afgenomen. Oorzaken zijn te vinden in de context van de niet afnemende (politieke) actualiteit, negatieve aandacht uit de media en continue organisatieontwikkelingen in combinatie met de reguliere werkzaamheden.

Het in 2022 gestarte Sociaal Medisch Overleg heeft geresulteerd in een verzuimaanpak voor 2023 met de focus op drie interventies: intensivering van gesprekken met de frequente verzuimer, inzet van externe arbeidsdeskundigen en trainingen voor leidinggevenden gericht op duurzame inzetbaarheid. Om de risico's op verzuim en/of verminderde inzetbaarheid te verlagen, is een start gemaakt om de risico's op het werk op het gebied van veiligheid, gezondheid en welzijn in kaart te brengen.

Ten slotte is door Toeslagen gewerkt aan het verder inrichten van de governance van de shared-serviceorganisaties. Ook zijn dienstverleningsafspraken gemaakt, inclusief kwaliteitsafspraken daarover.

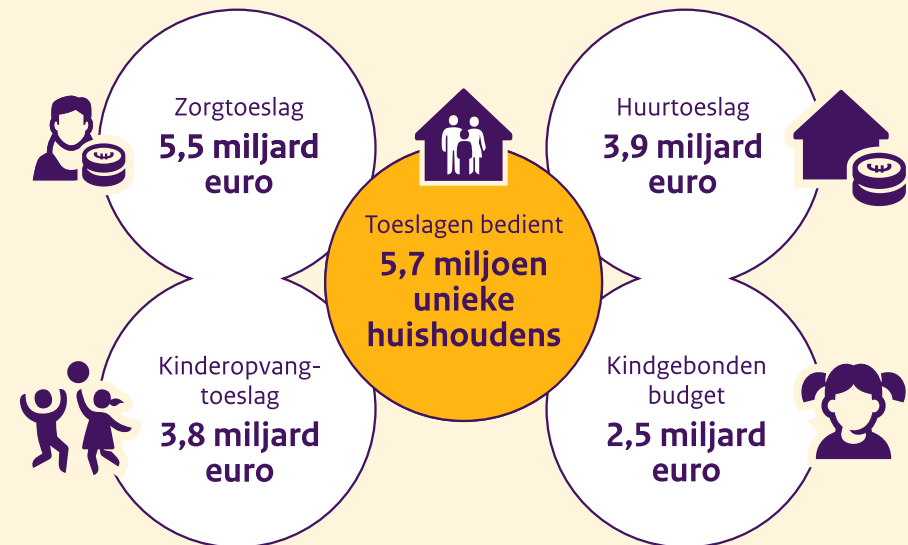
# 3. Reguliere uitvoering en handhaving



## 3.1 Inleiding

Dienst Toeslagen voert toeslagregelingen uit voor de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (huurtoeslag), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (zorgtoeslag). Samen vallen ze onder de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), waarvoor het ministerie van Financiën beleidsverantwoordelijk is.

Figuur 2: De bedragen voor 2022 zijn (met de kennis van 24-02-2023):



## 3.2 Burgers

### Onze activiteiten voor burgers in 2022

| Onderwerp                                                                        | Score |
|----------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>Regulier proces</b>                                                           |       |
| Beschikken aanvragen en mutaties                                                 |       |
| Uitkeren toeslagen                                                               |       |
| Inwinnen en verstrekken van gegevens                                             |       |
| Innen terugvorderingen                                                           |       |
| Behandelen klachten, bezwaar- en beroepsschriften                                |       |
| Massaal automatisch continueren                                                  |       |
| Ondersteunen dienstverleners                                                     |       |
| Beantwoorden telefonische vragen, gerichte belacties en (digitale) berichtgeving |       |
| Uitvoeren inkomensacties                                                         |       |

| Onderwerp                                    | Score |
|----------------------------------------------|-------|
| <b>Toezicht</b>                              |       |
| Behandelen individuele aanvragen en mutaties |       |
| Uitvoeren steekproeven                       |       |
| Uitvoeren intensief toezicht                 |       |
| Opsporen en vervolgen                        |       |

- Activiteit loopt goed
- Activiteit loopt minder goed
- Uitgelicht/Aandachtspunt

## Activiteiten uitgelicht

### Regulier proces: klachten, bezwaar- en beroepsschriften

De activiteiten die in de tabel als regulier proces staan aangemerkt, verliepen overwegend goed. Een aandachtspunt is de behandeling van klachten, bezwaar- en beroepsschriften. De hoeveelheid klachten is toegenomen, doordat het voor de burger eenvoudiger is geworden om klachten in te dienen.

In 2022 werden circa 2.000 bezwaren minder ontvangen dan in 2021. Het aantal bezwaren tegen een voorlopige toekenning van een toeslag was nagenoeg hetzelfde als in 2021. De afname is dus geheel gerealiseerd door de bezwaren tegen de definitieve toekenning. De doorlooptijden voor het behandelen van bezwaren zijn echter nog te lang. Toeslagen heeft in 2022 gewerkt aan het verkorten van de doorlooptijden. Enerzijds door de capaciteit om bezwaarschriften te behandelen uit te breiden, anderzijds door acties in gang te zetten om het aantal bezwaren dat medewerkers kunnen behandelen te verhogen.

### Toezicht: behandelen individuele aanvragen en mutaties

De behandeling van individuele aanvragen en mutaties verliep minder goed. Een van de oorzaken hiervoor is de benodigde tijd voor het vormgeven van een zorgvuldig ingerichte pilot selectieproces van het toetsen van aanvragen huurtoeslag. Ook werden zorgvuldigheidstappen toegevoegd aan de toetsing van aanvragen kinderopvangtoeslag in de fase van definitieve toekenning, waardoor minder aanvragen konden worden beoordeeld. Daarnaast waren medewerkers minder beschikbaar voor de controles van aanvragen, omdat ze nodig waren bij de afhandeling van brieven in het kader van de Fraude Signalerings Voorziening.

### Toezicht: uitvoeren steekproeven

De realisatie van de steekproeven is achtergebleven bij de prognose. De oorzaak hiervoor is dat er minder capaciteit beschikbaar was dan verwacht.

### Toezicht: uitvoeren intensief toezicht

Intensief toezicht heeft een ontwikkeling doorgemaakt waarin nieuwe werkwijzen en kaders vaktechnisch zijn gevalideerd en waarborgen kennen die onder andere gaan over een verbeterde kwaliteitscontrole en het kunnen bieden van maatwerk. Daarnaast was de inzet een volledige implementatie en herstart van het herijkte proces intensief toezicht. Dit is niet gerealiseerd, omdat het inbouwen van randvoorwaarden en waarborgen voor onder meer privacy- en gegevensbescherming meer tijd kost dan verwacht. Het proces intensief toezicht zal fasewijs geïmplementeerd worden. In 2023 is een pilot over het registreren en prioriteren van signalen van mogelijk misbruik of oneigenlijk gebruik gestart.

### Toezicht: opsporen en vervolgen

Het proces is ingericht, maar wordt niet gebruikt omdat onderzoeken in het kader van intensief toezicht reeds geruime tijd stilliggen.

## Contact met de burger

De doelgroep toeslaggerechtigden is zeer omvangrijk en divers. Het merendeel van de burgers gaat het aanvragen van een toeslag en het actueel houden van het recht op toeslag goed af. Er is echter een groep burgers waarvoor het gezien hun persoonlijke situatie, al dan niet tijdelijk, lastig is om de toeslag bij wijziging van omstandigheden actueel te houden en daar tijdig de juiste informatie voor aan te leveren. In onze dienstverlening en handhaving sturen we op een zo actueel en juist mogelijk toeslagrecht.

Wanneer er iets verandert in je leven kan dit gevolgen hebben voor je toeslagen. Voor de bewustwording van de impact van deze zogenaamde life-events voerde Toeslagen ook in 2022 voorlichtingscampagnes. Uit campagne-effectonderzoek blijkt dat de boodschappen in deze campagnes goed worden overgebracht. Daarnaast is de homepage van 'Mijn Toeslagen' overzichtelijker geworden en is overbodige informatie weggelaten. In 2022 is tevens gestart met de voorbereiding van het breder implementeren van persoonlijke begeleiding voor alle toeslagen.

Maatschappelijke organisaties die burgers met financiën helpen, zijn benaderd om met Toeslagen de samenwerking aan te gaan. De samenwerking houdt in dat Toeslagen hen hierbij faciliteert. Denk aan de mogelijkheid om in te bellen bij de backoffice, voorlichting over toeslagenprocessen en wet- en regelgeving, en een vast aanspreekpunt in de vorm van relatiebeheer, zodat de burger met toeslagen nog beter geholpen wordt.

Met het oog op de menselijke maat wordt structureel het perspectief van de burger opgehaald. Dit stelt Toeslagen in staat de processen te optimaliseren, de dienstverlening te verbeteren en de benodigde capaciteit te onderbouwen.

## 3.3 Reguliere uitvoering

Omdat toeslagen bedoeld zijn als actuele inkomensondersteuning, is het van belang dat Dienst Toeslagen in het reguliere proces snel en uiteraard zorgvuldig handelt. In het reguliere proces worden nieuwe aanvragen en mutaties verwerkt; dit leidt tot een voorlopige toekenning. Op basis daarvan wordt het voorlopig toegekende toeslagbedrag maandelijks – als voorschot – uitgekeerd. Als er geen bijzonderheden zijn, keert Toeslagen de eerste of gewijzigde toeslag uiterlijk acht weken na binnenkomst van de aanvraag of mutatie uit. Na het bekend worden van het definitieve inkomen wordt het recht op de toeslag definitief berekend. Als er sprake is van een nabetaling, keert Toeslagen die uit en bij een door toeslaggerechtigden terug te betalen bedrag, wordt dit geïnd. Definitief toekennen wordt zoveel mogelijk in het jaar volgend op het toeslagjaar gedaan, zodat de burgers zo snel mogelijk zekerheid krijgen. Dat lukte in 2022 bij 91 procent van de toekenningen.

Voor de toeslaggerechtigde huishoudens is het daarnaast van wezenlijk belang dat de uitbetalingen aan hen tijdig en zo accuraat mogelijk plaatsvinden. Daarom moet de basis op orde zijn en blijven. Dat doet Toeslagen door achterstanden te voorkomen, efficiënte verwerkingen en tijdige betalingen te borgen, de wettelijke behandeltermijnen na te leven, de informatiehuishouding structureel te verbeteren en rechtmatige besluiten te nemen met oog voor relevante individuele feiten en omstandigheden. Toeslagen gaat bij de definitieve toekenning van toeslagen in de actualiteit werken, om de zekerheid over het toegekende bedrag zo groot mogelijk te maken.

## 3.4 Adequate handhaving

Onderdeel van de inzet van Toeslagen om vitale voorzieningen betaalbaar te maken en ervoor te zorgen dat iedereen de toeslag ontvangt waar hij recht op heeft, is ook dat er adequaat gehandhaafd wordt.

### Handhavingsstrategie

In 2022 heeft Toeslagen een start gemaakt met de uitwerking van de handhavingsstrategie. De afronding hiervan volgt in 2023, waarna deze naar de Tweede Kamer wordt gestuurd. In de handhavingsstrategie zal verder worden uitgewerkt wat Toeslagen onder handhaving verstaat, welke doelen worden nagestreefd en welke uitgangspunten hiervoor gelden. Met de handhavingsstrategie zal een meerjarig fundament voor de visie en aanpak van Toeslagen worden gelegd.

### Invorderingsstrategie

De aangepaste invorderingsstrategie is eind december 2022 naar de Tweede Kamer gestuurd.<sup>4</sup> Net als bij de handhavingsstrategie is met de invorderingsstrategie een meerjarig fundament voor de visie en aanpak van Toeslagen gelegd.

### Discriminatie en Algemene Verordening Gegevensbescherming

Toeslagen heeft erkend dat binnen het intensief toezicht van Toeslagen sprake is geweest van institutioneel racisme. Het gaat hierbij om werkwijzen uit het verleden. Nationaliteit is na afronding van het project ‘dubbele nationaliteiten’ geen indicator meer die voorkomt in risicomodellen. Voor alle uit te voeren data-analyses is in het proces een check ingebouwd voor advies vanuit de privacy adviseurs met betrekking tot wet- en regelgeving op privacy gebied. Analyses worden uitgevoerd met waarborgen op het gebied van privacy, herleidbaarheid en kwaliteit. Deze waarborgen worden getoetst middels interne controle.

<sup>4</sup> [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/12/23/brief-invorderingsstrategieen-belastingdienst-en-toeslagen](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/12/23/brief-invorderingsstrategieen-belastingdienst-en-toeslagen)

Ook werkt Toeslagen op kleinere data-omgevingen, waar minder analisten toegang toe hebben. Daarnaast zijn de eerste stappen gezet in het gebruik van het Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes bij dataproducten met een hoog risico op privacy schending.

In 2022 is de vaktechnische structuur verder versterkt. De versterking heeft ten eerste plaatsgevonden door het werven en opleiden van medewerkers in de vaktechnische lijn. Daarnaast is de aansluiting op en samenwerking met de regieteams verstrekt, waardoor vaktechniek ook beter op de massale processen is aangesloten. Ook is geïnvesteerd in het omgaan met en gebruik van gegevens, zowel bij de medewerkers die zich bezighouden met data en analyse als bij de medewerkers die de individuele dossiers behandelen. Daartoe zijn voorlichtingen gegeven over onder andere de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), rechtsbescherming en het toepassen van de menselijke maat binnen de kaders van wet- en regelgeving.

Om discriminatie en institutioneel racisme in de toekomst te voorkomen, maakt Toeslagen de werkcultuur inclusiever, met meer aandacht voor onbewuste vooroordelen. Daartoe hebben in verschillende varianten gesprekken plaatsgevonden, waarbij gereflecteerd is op (morele) dilemma's. Daarnaast is voor selectie-instrumenten gestart met het opstellen van een waarborgenkader, waarmee de rechtmatigheid, de transparantie en de vastlegging rondom de risicoselectie beter gegarandeerd kan worden. In 2023 heeft Toeslagen onverminderd aandacht voor dit thema.

### Toezicht

Toezicht is een belangrijk onderdeel van het werk van Toeslagen, waaraan veel aandacht wordt besteed. Onder toezicht worden alle werkzaamheden verstaan die gericht zijn op naleving en het voorkomen van niet-naleving door groepen of individuen waarvan wordt verwacht dat het risico op het maken van fouten groter is. Toezicht wordt vanuit dienstverlenend perspectief uitgeoefend.

In 2022 is gewerkt aan het verbeteren van de kennis van medewerkers en de beschikbare informatie om burgers, met name bij complexe situaties, beter te helpen. Dit traject wordt in 2023 voortgezet. In 2022 heeft Toeslagen minder burgers actief telefonisch benaderd. Dit kwam onder andere doordat er elders belcapaciteit nodig was.

In 2022 zijn met de voorbereiding van het vastleggen van de Landelijk Aanpak Adreskwaliteit, waarbij Toeslagen signaalleverancier is, in de Wet basisregistratie personen stappen gezet om tot een solide juridische basis te komen, deze te borgen en blijvend te voldoen aan de vereisten van de AVG.

Toeslagen neemt sinds juli 2021 niet deel aan nieuwe projecten binnen de samenwerking met de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI). De functionaris gegevensbescherming van het ministerie van Financiën vindt, naast een verantwoording per project, een gegevensverantwoording voor heel LSI nodig. Toeslagen heeft daarom een data protection impact assessment ontwikkeld voor het interne LSI-proces binnen Toeslagen en gaat in 2023 parallel daaraan deelname heroverwegen.

Het proces van intensief toezicht heeft in 2022 stilgelegen vanwege het uitzetten van de Fraude Signalerings Voorziening. Daarna is een ontwikkeling ingezet waarin nieuwe werkwijzen deels zijn vastgesteld en kaders in ontwikkeling zijn. Er wordt gewerkt via een verbeterde kwaliteitscontrole, zoals het vierogenprincipe in de verschillende fasen van het intensief toezichtproces, de vaktechnische lijn is geïntensiveerd en er is meer oog voor de kwaliteit en het kennisniveau van de eigen medewerkers. Vaktechnisch is het 'Behandeldkader registratie en documentatie signalen' goedgekeurd. Overige behandeldkaders die intensief toezicht gaat hanteren, te weten rechtmatigheidsonderzoek en opzet/verwijtbareheidsbepaling, zijn ontwikkeld, maar moeten nog vaktechnisch goedgekeurd worden. Omdat het intensief toezicht gefaseerd gestart wordt, is nog niet begonnen met de uitvoering van de verdere processtappen na signaalregistratie.

De voorgenomen verbetering van dossiervorming is gerealiseerd door het gebruik van Sharepoint als applicatie voor het registreren en documenteren van signalen. Het voornemen om het kennisniveau van medewerkers te verbeteren en dit onder andere in te zetten voor specifiek maatwerk, is eveneens gerealiseerd. Dit komt naar voren in afgestemde werkwijzen van Intensief Toezicht, zoals blijkt uit het behandeldkader 'registratie en documentatie signalen' en het behandelplan 'registreren risicosignalen', waar maatwerk onder andere terugkomt bij het bepalen van de relevantie en prioritering van het signaal. De inzet tot de volledige implementatie van het herijkte proces in 2022 en de volledige herstart van alle processen is deels gerealiseerd. De eerste processtap is medio december 2022 in pilotvorm gestart. De hierop volgende processtappen worden in 2023 gestart.

De contacten met de Inspectie Belastingen Toeslagen en Douane (Inspectie BTD) zijn op verschillende plekken belegd. De vaste aanspreekpunten voeren regulier overleg met de bestuurlijke advisering en onderzoekers van de inspectie, en bewaken het overzicht over de verschillende trajecten die lopen. Hiernaast zijn er binnen Toeslagen vaste aanspreekpunten binnen de directies.

## 4. Wat hebben we nodig?



## 4.1 Personeel

### Goed werkgeverschap

In de krappe arbeidsmarkt van 2022 waren behoud en werving van personeel van onverminderd belang. Voor het behoud van personeel heeft Toeslagen de eerder ingezette acties – bedoeld om de binding te versterken – in 2022 voortgezet. Zo zijn de onboardingsdagen specifiek voor nieuwe medewerkers van Dienst Toeslagen inmiddels een maandelijkse activiteit. Ook werd (weer) vaker op kantoor gewerkt en is er geïnvesteerd in het goed inwerken en begeleiden van nieuwe medewerkers. Niettemin blijft het in de organisatorische en politieke dynamiek van Toeslagen een uitdaging om een aantrekkelijke werkgever te zijn die de juiste talenten aantrekt en weet te behouden. Zo is bijvoorbeeld ingezet op gerichte wervingscommunicatie.

Het thema sociale veiligheid heeft ook de nodige ontwikkelingen doorgemaakt. Er is namelijk fors ingezet op het verbeteren van de infrastructuur om meldingen te verrichten in het kader van integriteit, ongewenste omgangsvormen en agressie en geweld. Uitgangspunt is dat een adequaat werkend en bekend systeem het gevoel van sociale veiligheid zal doen toenemen.

Er is een integriteitscoördinator aangesteld en het aantal vertrouwenspersonen is uitgebreid naar vier. Verder heeft een bijeenkomst plaatsgevonden met de spelers van het meld- en advieslandschap, waarbij ingezoomd werd op de verbetering van de samenwerking tussen deze spelers. De samenwerking met de Commissie sociale veiligheid en integriteit Financiën is hechter geworden. Er is mede vanuit Toeslagen gewerkt aan een verbetering van een beoordelingssysteem van agressie- en geweldsincidenten, om medewerkers en organisaties die hiermee in aanraking komen op een adequate manier te voorzien van de juiste ondersteuning om te de-escaleren. Ten slotte is er een webpagina sociale veiligheid gebouwd om essentiële informatie rondom sociale veiligheid te ontsluiten.

Het jaar 2022 werd gekenmerkt door een spanningsveld tussen opleiden en uitvoering en het op sterkte brengen van het docententeam (vast en flexibel). Dit leidde in 2022 tot prioritering van de uitvoering van opleidingen, boven de ontwikkeling van opleidingen naast de reeds bestaande basismodules Wet- en regelgeving en de verdiepingsmodules. Het ontwikkelingsaanbod voor vaktechniek richtte zich op de vaktechnisch coördinatoren (VACO) en de behandelfunctionarissen F en I met de rol van vaktechnisch adviseur (VTA). Er werd gestart met een structuur voor leerwerkplekken voor VACO en VTA, dus leren op de werkplek. Het accent op werkplekleren is vergroot: het certificaat van een leerroute kan worden behaald als bepaalde werkplekopdrachten met een voldoende worden afgesloten.

In 2022 is verder aandacht gegeven aan de managers om de gesprekscyclus Rijk inhoudelijk beter te benutten voor het verstevigen van de verbinding medewerker-teamleider, het helder krijgen (en houden) van resultaatsverwachtingen en om meer zingeving en betekenis van het werk te duiden en om als medewerker hierin meer bewust te worden. Om bovenstaande redenen was een verstevigde inzet van de gesprekscyclus Rijk in het kader van de gewenste mobiliteit zeker nodig. In mei 2022 leidde dit tot een aantal workshops voor leidinggevendenden binnen Toeslagen, gericht op het belang van het goede gesprek over ontwikkeling en mobiliteit en het implementeren van een toolbox met ontwikkel- en mobiliteitsinstrumenten.

Als het vertrek van een medewerker onvermijdelijk is, dan dient altijd een exitinterview te worden gehouden. Dit gebeurt uiteraard alleen als de vertrekkende medewerker hieraan medewerking wil geven. De resultaten van de exitgesprekken worden door de HR-adviseur uitgewerkt in een geanonimiseerde rapportage die in het HR-overleg en de portefeuilles Organisatie & Personeel en Instroom zal worden neergelegd. De praktijk leert dat niet in alle gevallen een exitinterview is afgenomen. Dit zal vanaf maart 2023 worden ondervangen door de Exitmonitor via P-Direkt uit te zetten.

### Externe inhuur

De externe inhuur ligt bij Toeslagen met 61 procent ruimschoots boven de zogenoemde Roemernorm van maximaal 10 procent. Dit was voorafgaand aan het jaar 2022 bekend en heeft meerdere oorzaken. Het overgrote deel van de inhuur vindt plaats bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) die een tijdelijke doelstelling (compenseren en herstellen) heeft en vanuit deze opgave met tijdelijke capaciteit is bemenst. Daarnaast is sprake van een traject van meer snelheid en opschaling van capaciteit. Het doel van het ministerie van Financiën is om in 2023 en 2024 het aantal ingehuurde zelfstandigen bij wie het vermoeden van schijnzelfstandigheid bestaat, sterk te verminderen. Er wordt wel zoveel mogelijk ingezet op verambtelijking, herinrichting van werkzaamheden en dergelijke om deze vorm van inhuur te beperken. De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat schijnzelfstandigheid niet alleen in het toezicht op belastingplichtigen een worsteling is, maar ook voor Toeslagen als inhuurder. Bij Toeslagen gaat het om contracten met taken die essentieel zijn voor de continuïteit van de hersteloperatie. Echter, met de verwachte forse opschaling van UHT om de versnellingsoperatie waar te kunnen maken, is inhuur van schijnzelfstandigen de komende periode onontkoombaar.

### Medewerkersonderzoek

In 2022 heeft binnen Dienst Toeslagen geen medewerkersonderzoek plaatsgevonden. Toeslagen neemt deel aan het departementale project ‘modernisering medewerkersonderzoek’. Implementatie hiervan heeft vertraging opgelopen tot medio 2023. Na implementatie kunnen medewerkersonderzoeken in het algemeen en werkdruk in het bijzonder op structurele basis worden onderzocht. Binnen de directie Toeslagen heeft in 2022 wel een risico-inventarisatie en -evaluatie plaatsgevonden, waarvan werkdruk een onderdeel was. Uit de resultaten van dit onderzoek kwam naar voren dat de werkdruk als wisselend wordt ervaren. Met name bij de productieteams is het beeld dat de werkdruk is toegenomen.

### Leiderschapsontwikkeling

Als follow-up op het voorgaande jaar heeft in 2022 ongeveer de helft van de leidinggevenden op vrijwillige basis deelgenomen aan een ontwikkelassessment, als impuls en handvat voor de professionele ontwikkeling. De assessments gaven

inzicht in waar de leidinggevende staat in relatie tot de opgave van Toeslagen. Als aanvulling op de ontwikkelassessments is de workshop Dubbelkracht aangeboden gericht op de kwaliteiten versus ontwikkelpunten van de managers in hun functie en krachtenveld.

### Diversiteit en inclusie

We werken aan een cultuur waarin leidinggevendenden het voortouw nemen in het bevorderen van een open, diverse en inclusieve cultuur. Zij ondersteunen het werken in divers samengestelde teams, waarin ook aandacht is voor aspecten als sociale veiligheid en vertrouwen om je uit te durven spreken. Dit heeft een positieve uitwerking op de rest van de organisatie. Zie ook paragraaf 2.1.2, Bouwen in verbinding.

## 4.2 Cultuur

Het werken aan de cultuur van Dienst Toeslagen is een continu proces, waarvoor Toeslagen zich in 2022 heeft ingespannen. Hierbij is bewust gezocht naar een combinatie van programmatische activiteiten en ontwikkelen in de dagelijkse praktijk. De programmatische aanpak omvatte onder meer de Team-ontwikkelpaden, waarin teams werkten aan cultuur en competenties vanuit het oogpunt van de teamopgave. Daarnaast hebben de ontwikkeldagen ‘vakmanschap naar werk en geweten’ plaatsgevonden, waarin de dialoog over morele afwegingen en het samenspel tussen disciplines centraal stonden. Circa 1.200 medewerkers van Toeslagen hebben hieraan deelgenomen. Ook in de dagelijkse praktijk is actief geïnvesteerd in de cultuur. Zo is gewerkt aan openheid en de ontvankelijkheid voor signalen door het signaalmanagement te versterken, leercirkels in te richten en medewerkers met webinars actief bij ontwikkelingen te betrekken en om feedback te vragen.

## 4.3 Duurzame informatievoorziening en informatiehuishouding

### IV-organisatie

Naast de randvoorwaardelijke activiteiten rond vraagarticulatie, portfolio-beheersing en capaciteitsvergroting heeft de IV-organisatie samen met de uitvoering aan een aantal projecten gewerkt om de continuïteit en duurzaamheid van de informatievoorziening te borgen. De beperkte capaciteit wordt zo efficiënt mogelijk ingezet. Dit gebeurt door sinds medio 2022 tweewekelijks met een vanuit de gehele organisatie gemandateerd gremium frequent binnen het portfolio te prioriteren en minimaal maandelijks te bespreken op strategisch niveau. In 2022 werd gestreefd naar een IV-capaciteitsgroei van tien procent. Hiervan is zeven procent gerealiseerd.

### De belangrijkste projecten zijn:

- Het vervangen van de huidige infrastructuur door een toekomstbestendige oplossing in de cloud die meer mogelijkheden biedt om onder andere te gaan werken met standaardbouwblokken.
- De vervanging van de Toeslagenspecifieke applicatie voor bedrijfsregels door de generieke voorziening Agile Law Execution Factory (Alef). Hiermee wordt geëxperimenteerd voor de zorgtoeslag en de kindregeling herstel.
- De aanbesteding van een oplossing voor customerrelationship-management is in voorbereiding. Door gebruik te gaan maken van een standaardoplossing vanuit de cloud wordt het gemakkelijker en minder bewerkelijk om de ambities voor de dienstverlening waar te kunnen maken.

### Informatiehuishouding

Het programma Informatiehuishouding op orde is in 2022 overgegaan van de voorbereidingsfase naar de uitvoeringsfase. Hierbij lag de focus op onderwerpen en activiteiten die passen bij de beweging van voorbereiding naar uitvoering, zoals het uitbreiden van het programmateam en het opleveren van de programmavisie, plannen en begroting. De plannen bevatten een divers scala aan werkpakketten.

Voorbeelden hiervan zijn 'Inrichten hotspot Toeslagenaffaire', 'Implementatie datamanagement en governance', en het werkpakket 'Bevorderen awareness' met daarin de campagne i-Bewust. In totaal betreft het zo'n 48 werkpakketten. In 2023 wordt volgens planning doorgewerkt aan de uitvoering van de resterende werkpakketten. De werkpakketten worden waar nodig continu verbeterd en bijgesteld.

Een van de belangrijkste knelpunten voor de informatiehuishouding van Toeslagen is dat de digitale opslag van informatie nog niet volledig op een betrouwbare en duurzaam toegankelijke wijze is ingericht. Daarbij is gesignaleerd dat de inrichting van het informatiebeheer risico's met zich meebrengt, zowel voor de bedrijfsvoering van Toeslagen als voor een betrouwbare verantwoording aan de politiek en aan burgers en bedrijven. Eind 2021 is besloten om voor het hele ministerie één departementaal documentmanagementsysteem voor de beleids- en ondersteunende processen in te voeren. In 2022 is duidelijk geworden dat oplevering van Digidoc Online met de juiste functionaliteiten langer duurt dan verwacht. Ook de realisatie en implementatie van het generieke portaal voor document- en archiefbeheer is vertraagd.

De kwaliteit van de informatiehuishouding wordt jaarlijks gemeten met de rijksbrede volwassenheidsmeting. In het vierde kwartaal 2022 is de zogenoemde 1-meting afgerond. Over het geheel is het gemiddelde volwassenheidsniveau van Toeslagen op het gebied van informatiehuishouding conform verwachting gestegen van een volwassenheidsniveau van 1,8 naar 2,2 (op een schaal van 1 tot 4). In 2023 wordt de 2-meting uitgevoerd.

## 4.4 Sturing en beheersing

In 2022 is verder gewerkt aan de versterking van de interne beheersing. Hiervoor zijn de meest risicovolle processen geïdentificeerd. Uit de controles bij de jaarrekening zijn hierbij verschillende bevindingen en tekortkomingen geconstateerd. Om deze op te lossen, is onder andere veel aandacht besteed aan het versterken van het financieel beheer. Beheersmaatregelen zijn – waar nodig – aangescherpt en getoetst op hun werking. Als gevolg hiervan heeft er een daling van het aantal onrechtmatigheden – en als gevolg daarvan het vervallen van de onvolkomenheden op verplichtingenbeheer en prestatieverklaringen – plaatsgevonden bij het inhuurproces als onderdeel van de apparaatslasten op het vlak van inkoop, verplichtingen en prestatieverklaringen. Het bedrag aan onrechtmatigheden is echter dermate hoog, dat inkoopbeheer als nieuwe bevinding is aangemerkt. De Rekenkamer heeft deze onvolkomenheid gehandhaafd.

Een ander belangrijk thema was de implementatie van de wet Herstel hersteloperatie toeslagen waarbij de herstelregelingen de wettelijke basis hebben gekregen voor rechtmatige invulling. Hiermee is een belangrijke tekortkoming opgelost die was signaleerd door de Algemene Rekenkamer<sup>5</sup>. Daarnaast is gewerkt aan het versterken van de AVG en de informatiehuishouding, wat ook in 2023 nog de nodige aandacht zal vragen. De governancestructuur is ingericht. Deze bevat een verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden om AVG-processen uit te rollen. Volgens Toeslagen zal deze uiterlijk medio 2023 effectief zijn. Daarnaast is een taskforce voor de AVG-implementatie ingericht, die op basis van het actieplan 'Privacy op orde Toeslagen' gericht bezig is de privacy-organisatie binnen Toeslagen te versterken met onder andere een privacy-bewustwordingsprogramma.

## 4.5 Risicomanagement

In 2022 is aandacht besteed aan de verdere ontwikkeling en implementatie van integraal risicomanagement op verschillende niveaus binnen Toeslagen. Er zijn in maart 2021 al strategische risico's gedefinieerd die van invloed zijn op het realiseren van de (strategische) doelstellingen van Toeslagen. Daaruit zijn toprisico's benoemd die bijzondere aandacht hebben gekregen qua beheersing. De betreffende toprisico's zijn gedocumenteerd en vastgelegd in een risicoregister. Gedurende het jaar zijn via risicosessies met het management van Toeslagen de risicobeschrijvingen geactualiseerd.

Het risicoregister is periodiek beoordeeld en herzien waar nodig. Dit heeft ertoe geleid dat er een specifiek aanvullend toprisico voor de hersteloperatie is opgenomen. De snelheid waarmee UHT de dossiers van gedupeerden afhandelt, is namelijk lager dan wordt verwacht en geëist door politiek, bestuur, gedupeerden en de samenleving. Het gevolg hiervan is dat een programma is opgesteld om te bekijken hoe dit risico via een versnellingsoperatie voor zover mogelijk gemitigeerd kan worden.

Voor alle aangegeven risico's zijn in het directieteam coördinatoren benoemd. Tevens zijn voor de uitvoerende directies risicomangers aangesteld die de taak hebben om betreffende strategische risico's daar waar relevant te volgen en het tijdig te signaleren als bepaalde risico's extra aandacht behoeven. Stapsgewijs heeft dit geleid tot een verdere ontwikkeling van risicomanagement binnen Toeslagen.

---

5    Auditrapport 2022, ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX), paragraaf 4.1

## **De nadere duiding van de toprisco's is al volgt.**

### **Stapeling IV-portfoliowensen kunnen niet (tijdig) verwerkt worden**

Er is een gedragen portfolioplanning opgesteld waarin de prioriteitstelling van aanpassing en vernieuwing in de informatievoorziening verder is ingevuld. De vraag blijft echter zodanig veel groter dan de beschikbare capaciteit, dat helaas niet alles verwerkt kan worden. Verdere mitigatie van dit risico blijft dan ook voorlopig de nodige aandacht vragen.

### **Tekort aan gekwalificeerd en gefaciliteerd personeel**

Het lukt onvoldoende om nieuw personeel te verwerven en ook de uitstroom van bestaand personeel blijft significant. Het tekort aan gekwalificeerd personeel openbaart zich vooral bij de handhaving en de behandeling van bezwaarschriften bij de reguliere toeslagverstrekking. Ook speelt dit bij de verdere opschaling van UHT. Naast extra aandacht voor werving of specifieke inzet van tijdelijk personeel, vraagt de beheersing van dit risico ook de nodige aandacht voor opleiding, het beschikbaar kunnen stellen van de benodigde werkplekken en het verhogen van de productiviteit op een zodanige wijze dat dit niet ten koste gaat van het gepast bedienen van de burgers in lijn met de menselijke maat.

### **Onvoldoende herstel van vertrouwen in Dienst Toeslagen**

Een mogelijk gevolgsrisico is dat door incidenten – die ontstaan door negatieve berichtgeving, tragere en/of onzorgvuldigere uitvoering dan verwacht – de kans bestaat 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 toprisco's.

### **Onvoldoende slagkracht doordat verantwoordelijkheden niet genomen kunnen worden of niet helder zijn tussen verschillende ambtelijke organisaties**

Toeslagen is een nieuwe organisatie die pas in het najaar van 2021 is geformaliseerd. In 2022 zijn er verschillende sessies geweest gericht op het beter afstemmen van de verantwoordelijkheden intern en met ketenpartners om de werkzaamheden beter op elkaar af te stemmen en de slagkracht waar mogelijk te vergroten.

### **Door de trage ontvlechting/ontkoppeling met de Belastingdienst is de Toeslagenorganisatie onvoldoende wendbaar en sluit deze onvoldoende aan op de gevraagde stelselwijziging**

In 2022 heeft een analyse plaatsgevonden naar de mogelijke vervolgstappen van de ontvlechting. Dit heeft ertoe geleid dat binnen het ministerie nu verder bekeken wordt wat mogelijke verdere vervolgstappen kunnen zijn. Mocht blijken dat uitvoeringsactiviteiten bij een andere uitvoeringsorganisatie belegd worden (zoals bijvoorbeeld bij de nieuwe kinderopvangtoeslag), dan kost dat meer tijd, omdat we met de processen zeer verweven zijn met de Belastingdienst. Inmiddels zijn stappen gezet (rapport de Galan Groep, verbeterde IV-portfoliobesturing) om meer inzicht en grip te krijgen op de uitbestede processen bij de ketenpartners, met als doel om stapsgewijs de mogelijke wendbaarheid te vergroten.

### **Complexe/te laat gedragen (wettelijke) beleidsvorming met gevolgen voor de uitvoering en voor de burgers**

Bij de implementatie van nieuwe maatregelen is extra aandacht besteed aan het tijdig voorbereiden van de maatregel, met als doel dat deze zo goed mogelijk uitgevoerd kan worden en dat de benodigde IV-voorziening hiervoor beschikbaar is. Een voorbeeld hiervan is de kindregeling als onderdeel van de hersteloperatie die in het najaar van 2022 is gestart. De essentie is dat Toeslagen voldoende tijd krijgt om nieuwe maatregelen te kunnen voorbereiden.

## Overzicht begrotings-kpi's (Toeslagen regulier)

Tabel 50 Kritische prestatie-indicatoren uitvoering toeslagen (meetbare gegevens)

|                                                                                                                         | Waarde 2018 | Waarde 2019 | Waarde 2020 | Waarde 2021 | Streefwaarde 2022                                                                  | Waarde 2022      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| Beleving van burgers                                                                                                    |             |             |             |             |                                                                                    |                  |
| Burgertevredenheid                                                                                                      | -           | -           | -           | -           | >90%                                                                               | 93% <sup>6</sup> |
| Klanttevredenheid (schaal 1-5) % van de bellers, website en baliebezoekers die een 3 of hoger scoort <sup>7</sup>       |             |             |             |             |                                                                                    |                  |
| Telefonie                                                                                                               | 72,7 %      | 75,6 %      | 80,5 %      | 81,7 %      | Minimaal 70% van de bellers, website en baliebezoekers die een 3 of hoger scoort   | 65,5 %           |
| Website                                                                                                                 | 79,0 %      | 84,6 %      | 85,5 %      | 83,8 %      |                                                                                    | 80,8 %           |
| Balie                                                                                                                   | 81,8 %      | 82,0 %      | 80,0 %      | 84,4 %      |                                                                                    | 82,4 %           |
| Klantontevredenheid (schaal 1 – 5) % van de bellers, website en baliebezoekers die een 1,5 of hoger scoort <sup>8</sup> |             |             |             |             |                                                                                    |                  |
| Telefonie                                                                                                               | 10,3 %      | 8,2 %       | 6,1 %       | 5,7 %       | Maximaal 10% van de bellers, website en baliebezoekers die een 1,5 of hoger scoort | 14,7%            |
| Website                                                                                                                 | 5,0 %       | 2,6 %       | 2,3 %       | 2,8 %       |                                                                                    | 4,2 %            |
| Balie                                                                                                                   | 2,9 %       | 6,3 %       | 6,2 %       | 4,7 %       |                                                                                    | 4,8 %            |
| Aantal ontvangen klachten                                                                                               | 2.876       | 3.206       | 2.771       | 1.547       | Minder klachten dan vorig jaar                                                     | 1,8277           |

<sup>6</sup> Onze cijfers hebben betrekking op de periode t/m maart 2022. Van de overige maanden zijn geen resultaten zichtbaar.

<sup>7</sup> Tot 2022 zijn in het jaarverslag de gecombineerde resultaten van de Belastingdienst en Toeslagen gerapporteerd. Vanaf 2022 is het mogelijk om onderscheid te maken in de resultaten bij Telefonie.

<sup>8</sup> Tot 2022 zijn in het jaarverslag de gecombineerde resultaten van de Belastingdienst en Toeslagen gerapporteerd. Vanaf 2022 is het mogelijk om onderscheid te maken in de resultaten bij Telefonie.

|                                                                                                    | Waarde 2018  | Waarde 2019  | Waarde 2020  | Waarde 2021  | Streefwaarde 2022                                                                                                                                                                                           | Waarde 2022  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>Toekenningszekerheid en tijdigheid van de uitvoering</b>                                        |              |              |              |              |                                                                                                                                                                                                             |              |
| Het percentage definitief toegekende toeslagen dat niet leidt tot een terug te betalen bedrag >500 | 93,3 %       | 95,1 %       | 95,0 %       | 94,0 %       | > 93 %                                                                                                                                                                                                      | 94,2 %       |
| Definitief vaststellen toeslagen (voortgang jaar 1-1)                                              | 89,2 %       | 87,8 %       | 90,6 %       | 93,0 %       | > 85 %                                                                                                                                                                                                      | 90,9 %       |
| Afgehandelde bezwaren binnen wb-termijn                                                            | 94,2 %       | 91,7 %       | 84,7 %       | 91,0 %       | > 90 %                                                                                                                                                                                                      | 73,1 %       |
| Afgehandelde klachten binnen wb-termijn                                                            | 96,6 %       | 97,9 %       | 91,0 %       | 96,0 %       | > 95 %                                                                                                                                                                                                      | 98,4 %       |
| Percentage toeslagen dat tijdig wordt uitbetaald                                                   | 99,95 %      | 99,83 %      | 99,91 %      | 90,98 %      | 99,9 %                                                                                                                                                                                                      | 99,79 %      |
| Aantal ernstige productieverstoringen                                                              | 7            | 5            | 7            | 10           | Minder dan 10                                                                                                                                                                                               | 8            |
| <b>Rechtmatigheid</b>                                                                              |              |              |              |              |                                                                                                                                                                                                             |              |
|                                                                                                    |              |              |              |              | Het bedrag aan onrechtmatig verstrekte toeslagen is dusdanig laag dat betrouwbaarheid van de weergegeven cijfers op het betreffende beleidsartikel van het betreffende departement niet ter discussie staat |              |
| Rechtmatige toekenning van toeslagen                                                               | Gerealiseerd | Gerealiseerd | Gerealiseerd | Gerealiseerd |                                                                                                                                                                                                             | Gerealiseerd |

## Toelichting

### Aantal ernstige productieverstoringen

In 2022 hebben zich in totaal acht productieverstoringen voorgedaan. Dit zijn er twee minder dan in 2021. Het aantal verstoringen blijft daarmee binnen de norm. Hoewel alle processen zijn ingericht om het risico van productieverstoringen zoveel mogelijk te voorkomen, kunnen dergelijke verstoringen alsnog voorkomen. Het aantal burgers dat hierdoor geraakt is, is relatief laag in verhouding tot het aantal burgers dat toeslagen ontvangt. Het effect op de individuele burger kan echter groot zijn. Toeslagen neemt de betreffende productieverstoringen dan ook zeer serieus en evalueert ze altijd grondig. De effecten van de genoemde productieverstoringen zijn onder andere:

- een onjuiste definitieve toekenning van de kinderopvangtoeslag;
- en onduidelijke brief over bijzonder vermogen;
- een onduidelijke vooraankondigingsbrief of een hierin opgenomen onjuist schuldenoverzicht;
- ten onrechte ontvangen kindgebonden budget of aanmeldingen die niet betrokken zijn in het herstelproces.

### Percentage klant(on)tevredenheid telefoon/website/balie

De realisatie op de indicator klant(on)tevredenheid voor telefonie lag in 2022 lager dan de streefwaarde zoals opgenomen in het jaarplan. Dit werd veroorzaakt door een tekort aan personeel, onder andere door de krappe arbeidsmarkt en een hoog ziekteverzuim bij de medewerkers van de BelastingTelefoon. Verder is er intensievere afstemming over de te voeren campagnes die kunnen leiden tot effecten voor de BelastingTelefoon. Doordat het aanbod van telefonie pieken kent en er te weinig medewerkers zijn om de vragen te kunnen beantwoorden, heeft dit geleid tot een slechtere bereikbaarheid. Door Toeslagen wordt hier actief op gemonitord en gerapporteerd aan de Controlroom keten Toeslagen.

### Aantal ontvangen klachten

Het totaal aantal ontvangen klachten in 2022 (1.827 klachten) ligt 280 boven de jaarnorm (1.547 klachten), die daardoor niet is gerealiseerd. Dit komt vooral omdat er in 2022 385 meer invorderingsklachten zijn ingediend dan in 2021 zijn binnengekomen. Zonder deze extra invorderingsklachten is het aantal ontvangen klachten in 2022 lager dan het aantal ontvangen klachten die in 2021 zijn ingediend. De toename is vooral vanaf juni zichtbaar. In die periode is ook het digitale klachtformulier geïmplementeerd. In het laatste kwartaal wordt ongeveer twee derde deel van de klachten via het digitale klachtformulier ingediend.

### Afgehandelde bezwaren binnen Awb-termijn

Met 73 procent afgehandelde bezwaren (Toeslagen regulier) binnen de Awb-termijn is de jaarnorm van 90 procent niet gerealiseerd. Dit komt door een te hoge voorraad en de aangebrachte procesverbeteringen als gevolg van de menselijke maat, die resulteren in een afgenomen productiviteit omdat er meer contact met burgers wordt opgenomen tijdens de behandeling. Voor bezwaar is het voornemen om eind mei 2023 de voorraad tot een beheersbaar niveau te hebben teruggebracht. De capaciteitsinzet is verhoogd tot het hoogste niveau van de twee afgelopen jaren.

## Colofon

Jaarrapportage Dienst Toeslagen 2022  
Ministerie van Financiën  
Den Haag, mei 2023