

Toeslagen
Ministerie van Financiën

Stand van de uitvoering

Toeslagen 2021

Voorwoord

Voor u ligt de eerste Stand van de uitvoering van het directoraat-generaal Toeslagen. Deze Stand van de uitvoering wordt betrokken bij de Staat van de uitvoering die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal opstellen, waarbij ook de standen van de andere uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid worden betrokken. Deze ontwikkeling komt voort uit onder meer de Kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag en de rapporten “Werk aan Uitvoering” en “Klem tussen balie en beleid” van de Tijdelijke Commissie Uitvoering.

De Kamer heeft op 29 juni 2021 in een aanbiedingsbrief mijn reactie ontvangen op de motie Lodders/Van Weyenberg. Hierin staan onder meer verbeteringen die zijn en worden onderzocht in het huidige toeslagenstelsel. De uitwerking van deze motie ligt in het verlengde van een al langer lopend traject om het huidige toeslagenstelsel te verbeteren. In de aanbiedingsbrief staan signalen en knelpunten die opgelost zijn of op korte termijn worden opgelost.

Deze Stand van de uitvoering wordt parallel aangeboden aan het Jaarplan Toeslagen 2022. Daarnaast wordt de Stand ook aan de opdrachtgevers aangeboden en wordt met hen hierover het vervolggesprek gevoerd. Waar mogelijk wordt in het jaarplan al ingespeeld op aandachtspunten die in deze Stand van de uitvoering aan de orde komen. Niet altijd ligt de oplossing echter volledig binnen de invloedssfeer van Toeslagen, of is realisatie in 2022 realistisch. Onze ambitie is om deze Stand van de uitvoering daarom vooral te gebruiken als startpunt van een nog intensiever gesprek tussen Toeslagen en haar opdrachtgevers, om gezamenlijk de knelpunten in de uitvoering in kaart te brengen en te bepalen welke daarvan met prioriteit kunnen en moeten worden geadresseerd. De stappen die afgelopen jaar reeds gezet zijn om de samenwerking te intensiveren vormen daarvoor een waardevolle basis.

Toeslagen heeft de afgelopen tijd intensief contact gehad met vertegenwoordigers van onder meer brancheverenigingen, gemeenten, rechtspraak en schuldhulpverleners. De signalen en knelpunten uit deze Stand van de uitvoering zult u daarom voor een belangrijk deel herkennen. We willen u nog beter meenemen in de uitvoering van het toeslagenstelsel. Om hier een goed beeld van te kunnen geven, is gesproken met medewerkers uit alle geledingen binnen Toeslagen. Zij moeten immers de wetten en regels uitvoeren, beslissingen uitleggen aan burgers en vragen en klachten van deze burgers beantwoorden. We hebben deze medewerkers gevraagd waar ze trots op zijn, maar ook welke dilemma’s en knelpunten zij ervaren. Ik wil deze medewerkers bedanken voor hun openheid en hun betrokkenheid.

Uit de gesprekken is duidelijk geworden welke keuzes onze medewerkers dagelijks maken, welke dilemma’s zij daar soms bij tegenkomen en welke knelpunten zij ervaren. Hun verhalen en voorbeelden zijn een grote inspiratie geweest en vindt u terug in deze Stand van de uitvoering. Ik realiseer me dat het waarschijnlijk nooit mogelijk is een volledig beeld te schetsen van de uitvoering door Toeslagen. Toch hoop ik met deze Stand van de uitvoering recht te doen aan de belangrijkste aspecten van de reguliere uitvoering van het toeslagenstelsel. Ik hoop ook dat deze Stand van de uitvoering bijdraagt aan een open dialoog binnen de eigen organisatie en met de verschillende opdrachtgevende departementen. Alleen door kritisch te kijken naar de eigen organisatie en signalen en knelpunten in openheid te bespreken, kunnen we samen daadwerkelijk verbeteringen realiseren.



Ditte Hak
directeur-generaal Toeslagen

Inhoud

Voorwoord 02

Samenvatting 04

Inleiding 05

1 Toekenningszekerheid door toegankelijkheid en begrijpelijkheid 08
1.1 Tijdig signaleren 08
1.2 Eenvoudiger wijzigen 08
1.3 Begrijpelijke communicatie 08
1.4 Vragen aan de balie 09
1.5 Persoonlijke begeleiding 09

2 Afwegingen bij de uitvoering van toeslagen 11
2.1 Maatwerk binnen massale processen 11
2.2 Wet- en regelgeving 12
2.3 Schrijnende situaties 12

3 Knelpunten in de uitvoering 14
3.1 IV-systemen 14
3.2 Ontvlechting 15
3.3 Gegevens en terugvorderingen 15
3.4 Uitvoering van complexe wet- en regelgeving 16
3.5 Discretionaire ruimte 17
3.6 Druk op de uitvoering 18

Tot slot 18

Bijlage: Overzicht knelpunten Toeslagen 19

Samenvatting

Toeslagen maakt een turbulente tijd door. De pijn van het verleden zit diep en op veel fronten is verbetering noodzakelijk. Enerzijds om fouten uit het verleden te voorkomen en anderzijds om de burgers die ook nu problemen ervaren met het toeslagenstelsel beter te bedienen. Dit stelt Toeslagen voor grote uitdagingen. Tegelijkertijd is er binnen de organisatie veel energie om deze uitdagingen aan te gaan en is er ook een gevoel van trots op de verbeteringen die zijn ingezet.

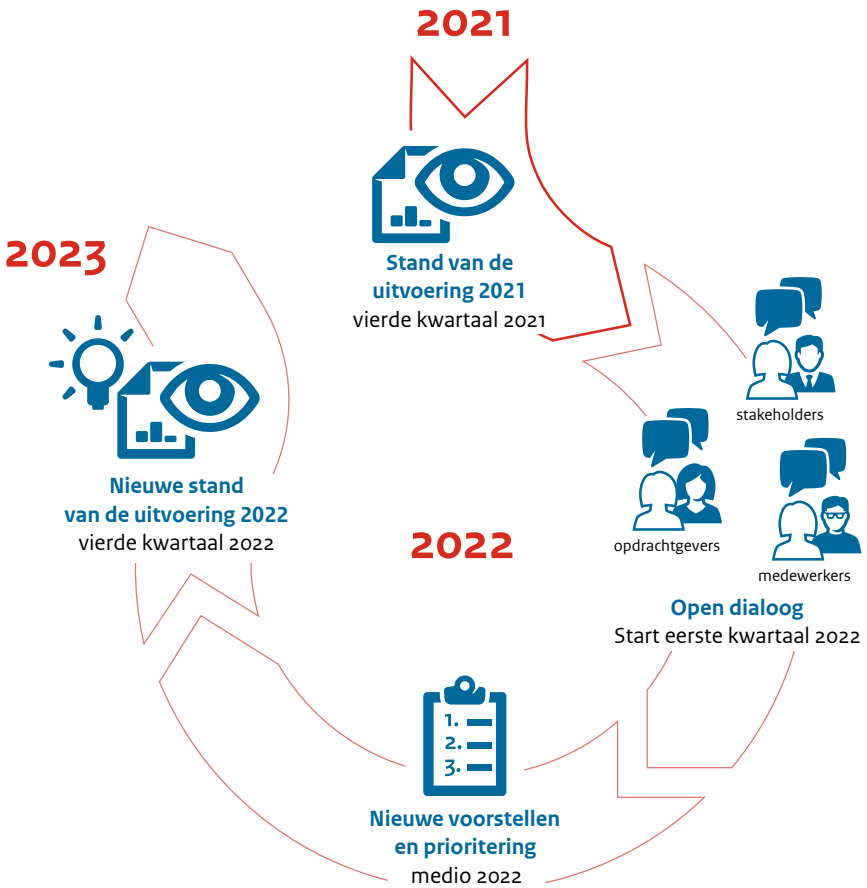
Bij de uitvoering van de regelingen binnen het toeslagenstelsel moeten voortdurend keuzes gemaakt worden die impact hebben op de dienstverlening aan de burger en de werkzaamheden van Toeslagen. Dit levert soms spanningen op, bijvoorbeeld bij:

- De afweging tussen massale processen en maatwerk. Massale processen maken het mogelijk grote groepen burgers tijdig en goed te bedienen, maar bieden soms nog onvoldoende mogelijkheden tot persoonlijk maatwerk. Maatwerk is cruciaal voor burgers die problemen ervaren met de toeslagen, maar te veel interventies kunnen juist als hinderlijk ervaren worden door burgers die hieraan geen behoefte hebben.
- De implementatie van wet- en regelgeving. Dit vraagt een afweging tussen de uitvoerbaarheid van (nieuwe) maatregelen en het tegemoetkomen van specifieke groepen die problemen ondervinden met het toeslagenstelsel. Tegemoetkomen aan specifieke groepen kan de uitvoering complex maken. Ook vraagt de beperkte capaciteit die beschikbaar is om prioritering van nieuwe maatregelen, ook met oog op het benodigde capaciteit om huidige wet- en regelgeving en systemen actueel te houden. Vroegtijdige betrokkenheid van uitvoering bij wet- en regelgeving helpt bij het maken van een juiste afweging hierin.
- Schrijnende situaties. Toeslagen moet per individuele casus afwegen of sprake is van bijzondere omstandigheden die reden zijn voor bijvoorbeeld matiging van een terugvordering. Dit vraagt om een afweging tussen het belang van individuele burgers en het massaal toepassen van de dan geldende wet- en regelgeving.

Het maken van deze afwegingen wordt soms bemoeilijkt door knelpunten die medewerkers hierbij ervaren. De belangrijkste knelpunten zijn:

- De afhankelijkheid van complexe en soms gedateerde IV-systemen en de vervlechting ervan met de systemen van de Belastingdienst;
- Het beslag op verandercapaciteit door noodzakelijk onderhoud voor verbetering van de informatiehuishouding en het AVG-klaar maken van de systemen;
- De afhankelijkheid van actuele gegevens van andere uitvoerders en partners;
- De complexiteit van nieuwe wet- en regelgeving en de snelheid waarmee deze elkaar opvolgen en worden doorgevoerd;
- Een gebrek aan discretionaire ruimte dat soms wordt ervaren;
- De druk die door medewerkers wordt ervaren, mede door de aanhoudende negatieve (media)aandacht voor de organisatie.

Inleiding



Deze eerste Stand van de uitvoering geeft de uitvoeringspraktijk van Toeslagen weer, de afwegingen die daarbij gemaakt moeten worden en de knelpunten die bij de uitvoering worden ervaren. Voor de Stand van de uitvoering is onder meer geput uit lopende verbetertrajecten, de uitwerking van de motie Lodders/van Weyenberg en de verschillende gesprekken die in dit kader met stakeholders zijn gehouden. Daarnaast is voor deze eerste Stand van de uitvoering met medewerkers uit alle geledingen van Toeslagen gesproken.

In de Stand van de uitvoering informeren we onze opdrachtgevers over de meest urgente vraagstukken. Daarbij wordt een beeld gegeven van de signalen en de knelpunten die in de praktijk van Toeslagen naar voren komen. Dit document is expliciet niet bedoeld als uitputtend overzicht van alle – grote en kleine – signalen en knelpunten, maar dient als basis om fundamentele problemen in de uitvoering bespreekbaar te maken en in gezamenlijkheid te zoeken naar oplossingen in het belang van de burger en de organisatie. Hierbij hebben we zelf al geprioriteerd op zaken die wij in het bijzonder onder de aandacht willen brengen.

Het delen hiervan moet uitnodigen tot een open dialoog over de uitvoering van het toeslagenstelsel. Niet alleen met opdrachtgevers, politiek en maatschappelijke partners, maar ook binnen Toeslagen zelf. Deze dialoog is cruciaal voor het verbeteren van het toeslagenstelsel en de uitvoering daarvan. Om deze dialoog structureel te blijven voeren, zal ook in komende jaren een stand van de uitvoering worden opgesteld.

Bij het verbeteren van het toeslagenstelsel voelt Toeslagen in de eerste plaats zelf de verantwoordelijkheid. In hoofdstuk 1 wordt beschreven welke verbeteringen hiervoor bij Toeslagen zijn ingezet om de toegankelijkheid en begrijpelijkheid van het stelsel te verbeteren en de toekenningszekerheid te vergroten.

Bij de uitvoering moet Toeslagen vrijwel voortdurend belangenafwegingen maken. Zo staan de massale processen die noodzakelijk zijn voor het tijdig bedienen van miljoenen toeslaggerechtigden soms op gespannen voet met het maatwerk dat in individuele gevallen nodig is. In hoofdstuk 2 wordt hier nader op ingegaan.

In hoofdstuk 3 worden de knelpunten benoemd die bij de uitvoering worden ervaren. Aan bod komen onder meer de afhankelijkheid van complexe systemen voor informatievoorziening (IV), de snelheid waarmee wijzigingen worden doorgevoerd en de gevolgen van de ontvlechting. Deze knelpunten kunnen niet uitsluitend binnen de uitvoering zelf worden opgelost, maar vragen ook de inzet van opdrachtgevers en de politiek.

Deze Stand van de uitvoering ziet primair op de reguliere uitvoering van Toeslagen, en gaat daarmee niet in detail in op de rol van de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen binnen de hersteloperatie. Veel van de thema's, zoals bijvoorbeeld de afhankelijkheid van de systemen van de Belastingdienst, raken beide organisaties. Andere specifieke UHT gerelateerde aandachtspunten worden reeds in de periodieke Voortgangsrapportages over de hersteloperatie besproken.



1 Toekenningszekerheid door toegankelijkheid en begrijpelijkheid

1 Toekenningszekerheid door toegankelijkheid en begrijpelijkheid

Toeslagen wil de toekenningszekerheid van het toeslagenstelsel vergroten door te werken aan toegankelijkheid en begrijpelijkheid. Wanneer het aanvragen van een toeslag en het doorgeven van wijzigingen begrijpelijker en eenvoudiger wordt, kunnen onverwachte en hoge terugvorderingen worden voorkomen. Dit leidt tot meer zekerheid voor de burger en minder risico's op fouten. Toeslagen vergroot daarom de capaciteit voor het signaleren en beoordelen van onjuiste of onvolledige aanvragen. Het opleidingsaanbod is vernieuwd en doorontwikkeld om medewerkers hierbij te ondersteunen. Daarbij is meer aandacht voor formeel recht, de beginselen van behoorlijk bestuur en de menselijke maat. Daarnaast zet Toeslagen in op tijdig signaleren, eenvoudiger wijzigen, begrijpelijke communicatie, fysieke balies en persoonlijke begeleiding. De ingezette veranderingen vragen ook de komende jaren veel tijd en aandacht. Het jaarplan 2022 dat gelijktijdig wordt gepubliceerd geeft hier voor 2022 meer inzicht in. Onderstaand wordt ingegaan op de verbeteringen die recent zijn ingezet.

1.1 Tijdig signaleren

Uit pilots blijkt dat het tijdig attenderen van ouders hoge terugvorderingen in de kinderopvangtoeslag kunnen voorkomen. Op basis van gegevens van kinderopvang-organisaties attendeert Toeslagen ouders indien er afwijkingen zijn in de gegevens van de kinderopvangorganisatie en de toeslaggegevens. Dit om terugvorderingen te kunnen voorkomen. Dit betreft afwijkingen in o.a het aantal opvanguren en de opvangsoort. Ouders worden met een brief of een melding in de kinderopvangapp geattendeerd op deze afwijking en gevraagd de gegevens te controleren en waar nodig aanpassingen te doen. Momenteel loopt er ook een pilot bij Toeslagen waarbij ouders die na het attenderen geen actie ondernemen, worden gebeld.

1.2 Eenvoudiger wijzigen

Toeslagen faciliteert burgers zo goed mogelijk bij het doorgeven van wijzigingen. Het toeslagenportaal maakt dit eenvoudiger en burgers die digitaal minder vaardig zijn, kunnen veel wijzigingen doorgeven via de Belastingtelefoon. Specifiek voor de kinderopvangtoeslag is een app geïmplementeerd waarmee ouders eenvoudig hun gegevens kunnen inzien en wijzigingen kunnen doorgeven. Ouders die van Toeslagen een attendering krijgen dat gegevens in de aanvraag mogelijk onjuist zijn, kunnen met de 'actieknop' direct de door Toeslagen voorgestelde wijziging overnemen.

1.3 Begrijpelijke communicatie

Toeslagen streeft naar begrijpelijke en passende communicatie. Een groot deel van de burgers kan en wil zelfstandig hun toeslagen beheren. Zij zijn digitaal vaardig, en hebben voldoende inzicht in het toeslagenstelsel en in de eigen situatie. Deze burgers verwachten van Toeslagen dat de brieven en de informatie op de website correct, duidelijk en begrijpelijk is. Deze burgers hebben geen behoefte aan persoonlijk contact, tenzij daar aanleiding toe is.

Een kleinere groep burgers heeft daarentegen juist wel behoefte aan persoonlijk contact, bijvoorbeeld telefonisch of aan fysieke balies. Ook deze burgers wil Toeslagen zo goed mogelijk bedienen, dit doen we door persoonlijke begeleiding aan te bieden en fysieke balies te realiseren.

Passend en begrijpelijk communiceren is een belangrijk aandachts- en ontwikkelpunt voor Toeslagen. Het burgerpanel helpt hierbij door gevraagd en ongevraagd te adviseren over de communicatie. Met de Belastingtelefoon worden gesprekken met burgers geëvalueerd om gericht de dienstverlening te verbeteren. Daarnaast worden medewerkers begeleid om beslissingen op een begrijpelijke manier te motiveren. Met dit doel is het opleidingsaanbod aangepast, met meer aandacht voor communicatieve vaardigheden en wet- en regelgeving. Dit aanbod is beschikbaar voor medewerkers in alle functiegroepen.



Toeslagen zoekt proactief contact met de burgers bij klachten, vragen, bezwaar en beroep. Zo worden vragen sneller beantwoord en worden burgers eerder en beter geholpen. In sommige gevallen kunnen bezwaren hiermee worden voorkomen. Medewerkers geven aan dat persoonlijk contact leidt tot meer efficiënte afhandeling van zaken. Bovendien zeggen zij hierdoor meer verantwoordelijkheid en voldoening in het werk te ervaren. Het in contact komen met burgers die minder goed of in het geheel niet bereikbaar zijn is echter wel een belangrijk aandachtspunt.

1.4 Vragen aan de balie

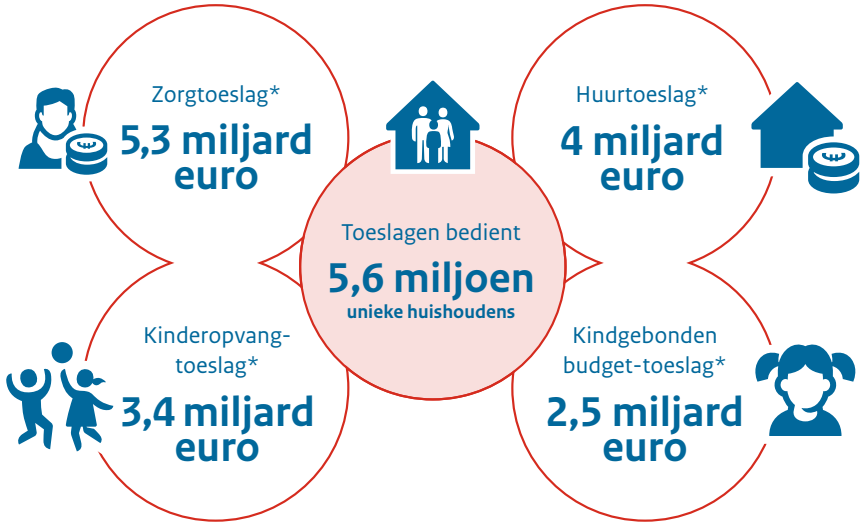
Toeslagen is verheugd dat de fysieke balies weer open zijn. Burgers die daar behoefte aan hebben kunnen hier in persoon vragen stellen aan onze medewerkers. Deze balies worden samen met de directie Particulieren van de Belastingdienst verzorgd. In juli is het eerste fysieke ‘steunpunt toeslagen’ geopend in de gemeente Terneuzen. Hier zijn medewerkers beschikbaar voor vragen op het gebied van belastingen, toeslagen, invorderingen en betalingen.

1.5 Persoonlijke begeleiding

Voor burgers die hier behoefte aan hebben, is een team “Persoonlijke Begeleiding” opgestart vanuit het Verbetertraject Kinderopvangtoeslag. Dit team begeleidt burgers met een grote kans op hoge terugvorderingen met bijvoorbeeld het tijdig doorgeven van wijzigingen, zodat de definitieve toekenning niet of minder afwijkt van het voorschot. Indien nodig wordt de ouder voor langere duur begeleid. De STELLA-teams binnen de Belastingdienst en Toeslagen kunnen mensen helpen die in de knel zijn gekomen, of die aanvullende hulp nodig hebben bij het aanvragen van hun toeslagen. Zij kunnen waar nodig bijvoorbeeld een spoedbetaling doen. Niet alle problemen kunnen binnen de Belastingdienst of Toeslagen worden opgelost. Wanneer de situatie daar om vraagt worden burgers daarom actief naar de juiste instantie(s) begeleid. Hiervoor legt Toeslagen bijvoorbeeld persoonlijk contact met de gemeente van de burger.

2 Afwegingen bij de uitvoering van toeslagen





1,1 miljoen
aanvragen

4,6 miljoen
mutaties

2,0 miljoen
telefoontjes

37.000
bezwaren

Ruim 1.500 fte

* Uitgekeerde bedragen in 2020

2 Afwegingen bij de uitvoering van toeslagen

Het toeslagenstelsel draagt bij aan de financiële gezondheid van ruim 5,6 miljoen huishoudens door tegemoet te komen in de kosten voor de zorgverzekering, de zorg voor kinderen en de ruimte om te wonen. De uitvoering hiervan vraagt voortdurend om het maken van afwegingen van Toeslagen. Het grootste deel van de toeslag-gerechtigden kan passend, tijdig en goed bediend worden met onlineportalen. Deze burgers kunnen zelf hun toeslag aanvragen en wijzigingen doorgeven. Zij hebben niet of nauwelijks behoefte aan persoonlijk contact en ondervinden weinig problemen. Een klein percentage ervaart problemen met de toeslagen. Dit kleine percentage betreft echter wel honderdduizenden huishoudens. Deze burgers hebben moeite met het toeslagenstelsel te doorgronden of bevinden zich soms in een moeilijke situatie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan scheiding, ziekte, overlijden of mensen die met financiële beperkingen te maken hebben. Deze burgers zijn juist gebaat bij persoonlijk contact en maatwerk.

2.1 Maatwerk binnen massale processen

Het is onmogelijk alle toeslagaanvragen en wijzigingen individueel door medewerkers te laten beoordelen. Het aantal toeslaggerechtigden en het aantal wijzigingen is daarvoor te groot. Toeslagen werkt daarom met massale processen die voor een belangrijk deel zijn geautomatiseerd. Aanvragen en wijzigingen worden zo grotendeels automatisch verwerkt, zonder persoonlijk contact met de burger. Binnen deze context is maatwerk niet altijd goed te realiseren. Om maatwerk toch mogelijk te maken, probeert Toeslagen problemen zo tijdig mogelijk te identificeren. Zo kan worden ingegrepen in de massale systemen om maatwerk voor individuele burgers mogelijk te maken. Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat dit ingrijpen ten koste gaat van de continuïteit van de dienstverlening.

Het inpassen van nieuwe wet- en regelgeving vraagt voortdurend een afweging tussen het inrichten van geautomatiseerde of juist meer handmatige processen. Geautomatiseerde processen zijn doorgaans beter uitvoerbaar en daardoor minder foutgevoelig, maar niet altijd zo ingericht dat zij maatwerk goed kunnen faciliteren. Handmatige processen bieden bij uitstek de mogelijkheid tot maatwerk, maar zijn niet geschikt om grote groepen burgers tegelijk te bedienen.

2.2 Wet- en regelgeving

Bij nieuwe wetgeving moet Toeslagen afwegen welke doelgroepen worden geraakt en hoe complex ondersteunende wijzigingen in de geautomatiseerde systemen zijn. Mede op grond daarvan wordt gekozen tussen volledig geautomatiseerde processen, IV-ondersteuning en volledig handmatige processen. Het feit dat regelingen in voorkomende gevallen in een later stadium worden uitgebreid of breder worden toegepast, kan betekenen dat deze afweging achteraf niet passend is. Een voorbeeld hiervan is het toenemend aantal vermogensuitzonderingen. Dit is eerder niet voldoende onderkend, waardoor de geautomatiseerde ondersteuning hiervoor beperkt is. Dit vergroot het risico op fouten.

Daarnaast geldt dat maatregelen gericht op specifieke groepen die de harde kanten van het wettelijk stelsel kunnen verzachten, de uitvoering complexer kunnen maken. Dit is ook een afweging tussen individueel maatwerk en continuïteit van de uitvoering. Hierbij is ook van belang dat de bestaande IV-capaciteit, uitvoeringscapaciteit en verandercapaciteit onvoldoende is om alle gewenste nieuwe wet- en regelgeving op korte termijn te realiseren. Het herstel van fouten uit het verleden, in gang gezette verbeteringen in de dienstverlening en het reguliere beheer en onderhoud in de systemen vragen al tot eind 2022 de volledige aandacht en capaciteit van Toeslagen. In de daaropvolgende jaren is de ruimte voor verbeteringen in het huidige stelsel ook beperkt. Dit betekent dat ook bij implementatie van maatregelen voortdurend afwegingen gemaakt moeten worden over de urgentie, noodzaak en effect van nieuwe maatregelen. Vroegtijdige betrokkenheid van de uitvoering bij het tot stand komen van de wet- en regelgeving, helpt bij het maken van een juiste (politieke) afweging hierin.

2.3 Schrijnende situaties

Schrijnende situaties zijn soms op te lossen door de persoonlijke omstandigheden centraal te stellen. Wet- en regelgeving biedt echter niet altijd voldoende ruimte om situaties op die wijze op te lossen. Hierbij past ook de opmerking dat niet elke schrijnende situatie is op te lossen door aanpassing van de wet- en regelgeving. Persoonlijke omstandigheden die vaak ten grondslag liggen aan schrijnende situaties laten zich over het algemeen moeilijk in wet- en regelgeving vangen. Daarom moet Toeslagen juist in dit soort omstandigheden voortdurend de afweging maken of de bijzondere omstandigheden bijvoorbeeld reden zijn voor matiging van de terug-vordering. Hoewel in de wet enkele voorbeelden van bijzondere omstandigheden zijn opgesomd, zal per situatie afzonderlijk moeten worden beoordeeld of hetgeen de burger aandraagt als bijzondere omstandigheid is aan te merken. Veelal heeft de wetgever een harde uitkomst van de wet bewust aanvaard en overwogen en kan aan een beroep op matiging of hardheidsclausule niet worden tegemoetgekomen.

Om burgers in dergelijke situaties zo goed mogelijk te helpen, heeft Toeslagen wetgevende ondersteuning nodig. Momenteel worden processen ingericht om signalen sneller en effectiever aan opdrachtgevers terug te leggen, zodat schrijnende situaties via wetgeving sneller kunnen worden opgelost. Tegelijkertijd kan er, als er een politiek besluit is gevallen om de wet te wijzigen, gewerkt worden met een beleidsbesluit, vooruitlopend op de wetswijziging. Hierdoor worden schrijnende situaties zo snel mogelijk verholpen.



3 Knelpunten in de uitvoering

3 Knelpunten in de uitvoering

Bij de uitvoering van het toeslagenstelsel en het maken van afwegingen ervaart Toeslagen enkele specifieke knelpunten. Deze knelpunten kunnen niet uitsluitend worden weggenomen door binnen de organisatie van Toeslagen te werken aan meer toekenningszekerheid, of door andere afwegingen te maken binnen de organisatie. De knelpunten raken aan opdrachtgeverschap en aan de keuzes gemaakt in de (politieke) besluitvorming.

3.1 IV-systemen

Het toeslagenstelsel is door de jaren complexer geworden vanwege een toenemend aantal uitzonderingen en (nieuwe) maatregelen voor soms zeer specifieke doelgroepen van kleine omvang. Deze complexiteit werkt door in de IV-systemen. Bepaalde maatregelen vragen functionaliteiten die niet altijd goed zijn in te passen binnen de bestaande IV-voorzieningen, waaronder die bij de Belastingdienst. Volledige IV-ondersteuning is daardoor niet voor alle processen mogelijk, waardoor ook gebruik gemaakt moet worden van deels handmatige processen waar belangrijke functionaliteiten soms ontbreken.

Een belangrijk knelpunt is de beschikbare capaciteit. Deze is beperkt omdat het niet mogelijk is gelijktijdig een groot aantal wijzigingen door te voeren in een systeem of applicatie, zonder daarbij de continuïteit van lopende processen in gevaar te brengen. Daarom kan slechts een beperkt aantal mensen tegelijkertijd in dezelfde applicaties werken. Wanneer systemen uitvallen, worden burgers niet (tijdig) betaald, wat kan leiden tot onzekerheid en betalingsproblemen. Het gebrek aan capaciteit kan dus niet uitsluitend worden opgelost door meer deskundig personeel aan te nemen.

Noodzakelijke regulier onderhoud vraagt een groot deel van de beschikbare capaciteit. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het verbeteren van de informatiehuishouding en het AVG-klaar maken van de systemen. Daarnaast vraagt ook nieuwe wet- en regelgeving veel capaciteit. Met name de laatste jaren is een zeer groot aantal maatregelen geïmplementeerd. Zo zijn er alleen in 2021 al zeventien maatregelen ingegaan die kleine tot zeer grote IV-aanpassingen vereisen. Bovendien heeft het afgelopen jaar een majeure systeemwijziging plaatsgevonden die nodig was om de vermogensgrens van de huurtoeslag (€32.240) te kunnen handhaven. Door de verhoging van de vrijstelling in Box 3 naar € 50.000, een zuiver fiscale maatregel, liep deze vermogensgrens niet meer samen met de vrijstelling. Inmiddels is deze eenmalige transitie voltooid, waardoor handhaving van de vermogensgrens mogelijk blijft.

Ook de hersteloperatie vraagt veel IV-capaciteit. Een belangrijk gevolg is dat tot 2024 nauwelijks nog capaciteit resteert voor fundamentele verbetering van de dienstverlening. Gewenste verbeteringen van bestaande systemen kunnen daardoor niet altijd plaatsvinden, waardoor de dienstverlening niet van het niveau is dat Toeslagen nastreeft. Voor het doorvoeren van nieuwe maatregelen resteert daardoor ook weinig ruimte meer.

Tenslotte dient rekening te worden gehouden met de complexiteit en samenhang tussen systemen. Het doorvoeren van verbeteringen blijft vrijwel nooit beperkt tot één applicatie en leidt al snel tot meerdere wijzigingen in het gehele applicatielandschap. Van belang hierbij is dat de systemen, processen en data van Toeslagen in hoge mate vervlochten is met die van de Belastingdienst, dat zelf ook een majeure verbeteropgave kent. Dit vraagt voortdurend om afstemming en prioritering.

Voorbeelden IV-systemen

- Een medewerker geeft aan dat het systeem vaak niet in staat is evidente vergissingen bij de aanvraag meteen te signaleren en terug te geven aan de aanvrager. Een voorbeeld is een burger die per ongeluk de geboortedatum van het kind opgeeft als startdatum van kinderopvang. Deze vergissing kan bij definitieve vaststelling van de toeslag (na afloop van het toeslagjaar) leiden tot een terugvordering van 3 maanden kinderopvangtoeslag. Een snelle terugmelding bij aanvraag zou dit kunnen voorkomen. Aanpassingen hiervoor zijn zeer gewenst, maar de capaciteit ontbreekt om dit op korte termijn te realiseren.

- Omdat één gebeurtenis soms tegelijkertijd in een groot aantal verschillende applicaties wordt verwerkt, worden soms meerdere brieven geautomatiseerd verzonden bij dezelfde gebeurtenis. Een burger geeft aan dat hij ruim 30 contactmomenten heeft gehad met Toeslagen over de toeslagen van zijn overleden zoon. Veel van deze contacten bestonden uit automatisch gegenereerde brieven. Dit is bijzonder pijnlijk voor deze burger. Toeslagen is in contact met deze burger en zijn ervaringen (en die van andere nabestaanden) worden gebruikt om de brieven te verbeteren en het aantal brieven zoveel mogelijk te beperken. Helaas kost ook deze zeer noodzakelijke aanpassing tijd en capaciteit.

3.2 Ontvlechting

Op dit moment zijn de IV-systemen van Toeslagen nog sterk vervlochten met die van Belastingdienst. De Belastingdienst en Toeslagen werken aan een nieuwe onderlinge verhouding, die onder meer ziet op operationele processen, interactie en gegevens-uitwisseling. Tegelijkertijd kennen de Belastingdienst en Toeslagen zeer verschillende taken en doelgroepen, die vaak om een eigen aanpak vragen.

Dat geldt bijvoorbeeld bij de invordering. De Belastingdienst en Toeslagen gebruiken hiervoor dezelfde systemen, die van oudsher vooral zijn ingericht op het innen van blauwe middelen, zowel van burgers als van ondernemingen. De doelgroepen van de Belastingdienst en Toeslagen kennen soms echter wezenlijke verschillen, onder meer op het gebied van doen-vermogen en betalingscapaciteit. Op dit moment wordt onderzocht of het innen van toeslagschulden een andere aanpak vraagt dan het innen van belastingschulden en welke aanpak dan passend is.

Ontvlechting biedt zodoende kansen om burgers vanuit het perspectief van Toeslagen gericht te bedienen, terwijl de vervlechting op punten een snelle, effectieve samen-werking met de Belastingdienst faciliteert. De onderlinge samenhang in de systemen vraagt een praktische continuering van de samenwerking tussen de Belastingdienst en Toeslagen. Daarom moet zorgvuldig worden afgewogen op welke onderdelen ontkoppeling wenselijk en mogelijk is.

3.3 Gegevens en terugvorderingen

In de toeslagensystematiek zijn actuele gegevens cruciaal. Toeslagen bepaalt het voorschot op basis van gegevens die burgers bij de aanvraag van de toeslag opgeven, of op het moment van verlenging bij Toeslagen bekend zijn. Pas na afloop van een toeslagjaar wordt de toeslag definitief vastgesteld. Inherent aan deze systematiek is dat terugvorderingen en nabetalingen kunnen ontstaan wanneer relevante gegevens zoals inkomen, vermogen of huishoudsamenstelling afwijken van de gegevens waarop het voorschot is gebaseerd.

Jaarlijks leiden circa 500.000 voorschotten tot hoge terugvorderingen van 500 euro of meer. Op basis van de toeslagmonitor is bekend dat dit voor ongeveer 150.000 huishoudens problematisch is; zij zijn niet of moeilijk in staat deze terug te betalen. Deze terugvorderingen zijn te voorkomen als burgers wijzigingen tijdig doorgeven en als Toeslagen beschikt over meer actuele gegevens op basis waarvan burgers gealerteerd kunnen worden. In de praktijk denken burgers hier echter vaak niet aan.

Voor specifieke groepen geldt dat er zelfs na definitieve toekenning nog een terugvordering kan ontstaan, omdat gegevens alsnog wijzigen. Dit kan bijvoorbeeld na een beslissing van de IND, gemeente of UWV. Voor deze burgers is een terug-vordering extra problematisch.

In de praktijk worden beperkingen ervaren bij het uitwisselen van gegevens van de burger tussen uitvoeringsorganisaties. Op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming kan informatie niet altijd goed worden gedeeld door andere uitvoerders, bijvoorbeeld omdat de wettelijke grondslag hiervoor ontbreekt. Daarnaast zijn geleverde gegevens niet altijd toepasbaar, bijvoorbeeld omdat ze niet volledig zijn. Daardoor kan niet altijd worden aangesloten bij de persoonlijke situatie van de burger, ondanks dat de benodigde informatie wel binnen de overheid beschikbaar is. Onder andere de Sociaal Economische Raad adviseert om vaart te maken met de verplicht-stelling van samenwerking op het gebied van gegevenslevering.

Toch nemen veel burgers aan dat de overheid al over de relevante gegevens beschikt voor het berekenen van toeslagen. Zij betalen immers loonbelasting, en zijn bekend bij andere instanties zoals DUO, UWV of de gemeente. Bij de aanvraag van een toeslag gaan deze burgers er dan ook vanuit dat Toeslagen op grond van deze gegevens zelf het voorschot zal aanpassen. Deels is dit terecht, omdat wijzigingen in het BRP, zoals een huwelijk, verhuizing of overlijden, vaak automatisch worden verwerkt door Toeslagen. Voor andere gegevens, zoals inkomen, huishoudsamenstelling of vermogen geldt dit echter niet. Toeslagen beschikt niet over de bevoegdheid of mogelijkheid om dit zonder tussenkomst van de burger aan te passen. Voor burgers kan dit onoverzichtelijk zijn.

3.4 Uitvoering van complexe wet- en regelgeving

Zoals hierboven beschreven, is de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving gebaat bij duidelijke invulling van de wettelijke eisen en bij toepasbaarheid ervan op een zo groot mogelijk aantal burgers. Dit reduceert de complexiteit in de uitvoering en verkleint het risico op fouten en procesverstoringen. Sinds 2015 voeren de Belastingdienst en Toeslagen uitvoeringstoetsen uit bij voorgenomen wet- en regelgeving. Het doel daarvan is om vrij van politieke druk de gevolgen voor de uitvoering, waaronder stapeling, in kaart te brengen.[1] In de toetsen wordt onder meer ingegaan op de complexiteitsgevolgen van voorgenomen maatregelen.

Toeslagen constateert dat de complexiteitsgevolgen soms onvoldoende worden meegewogen in de (politieke) besluitvorming. Dit is begrijpelijk, omdat het doel van een regeling soms zwaarder weegt dan vereenvoudiging in de uitvoering. Tegelijkertijd vraagt de beperkte capaciteit en de soms zeer kwetsbare doelgroep van Toeslagen een zeer zorgvuldige afweging. Deze afweging kan Toeslagen niet zelf maken en is daarom geen onderdeel van de uitvoeringstoets. Prioritering door de wetgever is daarom onvermijdelijk. Daarbij moet worden geaccepteerd dat nieuwe maatregelen ten koste kunnen gaan van andere (beleids)wensen of verbeteringen in het stelsel. Dit betekent ook dat niet alle knelpunten in wet- en regelgeving op korte termijn kunnen worden opgelost.

Daarnaast constateert Toeslagen dat wet- en regelgeving soms knelt voor burgers. Bij de reactie van de regering op de motie Lodders en Van Weyenberg[2] is een lijst met dergelijke knelpunten opgenomen. Zoals ook aangeven in paragraaf 3.1, is de capaciteit om veranderingen door te voeren beperkt. Hier benoemt Toeslagen daarom wet- en regelgeving die in haar ogen het meest knelt en met de meeste prioriteit wenst op te pakken.

Voorbeelden knellende wet- en regelgeving met prioriteit

- Onbedoelde partnerschappen, Bijvoorbeeld als twee meerderjarigen en een kind van één van de meerderjarigen op hetzelfde woonadres staan ingeschreven. Op basis van de wet wordt daarbij een bloed-of aanverwant niet aangemerkt als partner tenzij beiden aan het begin van het berekeningsjaar 27 jaar of ouder zijn. Een schrijnend gevolg hiervan kan zijn dat een alleenstaande moeder haar alleenstaande ouderkop bij het kindgebonden budget (ALO-kop) verliest omdat zij haar moeder in huis neemt in het kader van mantelzorg. Dit in de wet geobjectiveerde partnerbegrip kan onrechtvaardig voelen voor mensen die niet elkaars (levens)partners zijn, maar hierdoor wel gekort worden op hun toeslagen;

- De (relatief) lage vermogensgrens in de huurtoeslag en het verschillende ten opzichte van de veel hogere vermogensgrenzen in de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Het feit dat de vermogensgrenzen geen geleidelijke afbouw kennen, leidt tot veel onbegrip, met name bij de huurtoeslag vanwege de lagere vermogensgrens. Overschrijding van het vermogen met slechts enkele euro's betekent immers dat de volledige huurtoeslag moet worden terugbetaald.

- De koppeling tussen het aantal gewerkte uren bij het toekennen van en het recht op de kinderopvangtoeslag, die in sommige situaties kan knellen. Dit geldt met name voor ouders die als zelfstandige werken of met een oproep-of flexcontract. Voor hen is het lastig aan het begin van het jaar een inschatting van hun gewerkte uren te maken. Bovendien hebben zij vaak een contract met de kinderopvangorganisatie voor vaste opvanguren, waardoor het risico op terugvorderingen toeneemt wanneer aan het eind van het jaar blijkt dat de ouder minder uren heeft gewerkt;

- Vrouwen die vanwege huiselijk geweld noodgedwongen verblijven in een vrouwenopvang, blijven toeslagpartner met hun partner zolang zij gehuwd zijn. Dit partnerschap kan worden verbroken indien er een verzoek tot echtscheiding is ingediend bij de rechtbank. Er gaat echter vaak lange tijd overheen voordat een dergelijk verzoek bij de rechtbank is ingediend en er kleven, naast de emotionele aspecten, allerlei juridische gevolgen aan zo'n verzoek. Vanwege voortdurend partnerschap met hun echtgenoot kan dit tot schrijnende situaties leiden. Deze vrouwen bevinden zich in een kwetsbare positie blijven toeslagpartner met hun echtgenoot en lopen daardoor soms toeslagen mis.

1 Kamerstukken II 2013/14, 31 066, nr. 201
2 Kamerstukken II 2020/21, 31 066, nr. 898

3.5 Discretionaire ruimte

Behandelaren voelen onvoldoende ruimte voor maatwerk aan burgers. In bepaalde gevallen omdat de wet- en regelgeving nu eenmaal geen ruimte biedt, Soms echter omdat de angst om gelijke gevallen niet gelijk te behandelen, ertoe leidt dat wet- en regelgeving door Toeslagen in eerste instantie strenger wordt uitgelegd dan dat de wetgever mogelijk heeft beoogd. Medewerkers ervaren deze afwegingen over maatwerk vaak als een tegenstelling tussen rechtszekerheid en willekeur, waar deze tegenstelling niet altijd aanwezig is. Medewerkers voelen daardoor soms onvoldoende ruimte om burgers tegemoet te komen. Daardoor worden bevoegdheden zoals het matigen van een terugvordering mogelijk minder frequent ingezet dan gewenst. Hierbij speelt mee dat de wet- en regelgeving die maatwerk in bijzondere omstandigheden mogelijk moet maken, in de beleving van medewerkers aan strenge wettelijke eisen is onderworpen. Bovenstaande analyse onderstreept de urgentie voor het, uitbreiden versterken en verder professionaliseren van de vaktechnische lijn die binnen Toeslagen reeds is ingezet. Met dit doel zijn onder meer in alle teams vaktechnische aanspreek-punten gepositioneerd, waarmee dergelijke vraagstukken kunnen worden afgestemd.

Daarnaast is de hardheidsclausule van toeslagen verruimd met de Wet hardheids-aanpassing Awir van 7 juli 2020.Deze hardheidsclausule kent daarmee dezelfde reikwijdte als de hardheidsclausule die voor de belastingheffing geldt. De hardheids-clausule kan echter ook na deze verruiming alleen worden gebruikt in situaties met door de wetgever niet voorziene en niet beoogde gevolgen. Door de wetgever bewust gekozen voorwaarden of begrenzingen kunnen met de hardheidsclausule dus niet opzij worden gezet. Burgers die een beroep doen op de hardheidsclausule hebben hier vaak een andere verwachting bij. Dit heeft tot gevolg dat de aanvragen voor het toepassen van de hardheidsclausule zelden gehonoreerd worden. De aanvragen geven daaren-tegen wel zicht op knellende situaties in wet- en regelgeving die ook terugkomen in de motie Lodders/Weyenberg.

Tot slot ervaren medewerkers dat de processen voor het toepassen van de hardheids-clausule of het matigen van een terugvordering niet altijd tegemoetkomen aan de urgentie waarmee een burger het verzoek indient. Het behandelen van dergelijke verzoeken vraagt tijd die de burger niet altijd heeft. Daardoor kan de burger niet altijd tijdig een oplossing worden geboden. Daarom is het van belang eerder zicht te krijgen op schrijnende situaties. Met regelmaat blijkt dan toch een maatwerkoplossing voorhanden. Daarbij moet echter worden aangetekend dat de oplossing voor de problemen die de burger ervaart soms niet gevonden kan worden binnen Toeslagen, maar bijvoorbeeld bij andere stakeholders, zoals Uitvoeringsorganisatie Werknemers-verzekeringen (UWV), gemeenten of Sociale Verzekeringsbank (SVB). Oplossingen zouden vaker in de dialoog met de andere uitvoerders gezocht moeten worden, zodat de (wettelijke) ruimte binnen deze verschillende uitvoerders beter wordt benut.

Voorbeeld Discretionaire ruimte

Een medewerker geeft aan ruim een half jaar werkzaam te zijn bij Toeslagen, met als voornaamste taak het beoordelen van hardheidsclausuleverzoeken. Ondanks een zorgvuldige afweging en het raadplegen van de vaktechnische lijn, geeft deze medewerker aan nog geen enkel verzoek tot het toepassen van de hardheidsclausule te hebben kunnen toewijzen.

Wel geeft de medewerker aan dat het persoonlijk contact met de burgers een enkele keer heeft geleid tot een oplossing buiten de toepassing van de hardheidsclausule om. Daarmee is de mogelijkheid dit verzoek in te dienen mogelijk toch waardevol voor de burger.

3.6 Druk op de uitvoering

Het onrecht dat burgers is aangedaan heeft het vertrouwen in Toeslagen en in de overheid ernstig geschaad. Het heeft tijd nodig om dit te herstellen en het vertrouwen in ons werk te herwinnen. Vanzelfsprekend is dit van invloed op het huidige contact dat Toeslagen heeft met de burger. Burgers hebben soms het gevoel dat ze hun recht moeten verdedigen en zijn kritisch op de hulp en antwoorden die zij krijgen. Tegelijkertijd signaleren medewerkers met klantcontact dat burgers soms angstig zijn om contact op te nemen met Toeslagen. Burgers geven aan angstig te zijn hun toeslag terug te moeten betalen of durven er zelfs geen gebruik van te maken.

Zowel deze verharding van het contact als de angst die mensen voelen in het contact met Toeslagen zijn zeer ernstig. Ze raken aan de fundamentele vertrouwensrelatie tussen burger en overheid. Deze verstoorde relatie, de heftige problematiek die voor mensen is ontstaan en de harde oordelen over het werk van Toeslagen raken medewerkers vaak persoonlijk. Ambtenaren kunnen zich hier publiekelijk niet tegen verdedigen. Medewerkers ervaren daardoor grote druk en zijn bang fouten te maken. Dit heeft gevolgen voor de kwaliteit van het werk en het werkplezier. Zo is onder meer de balans tussen dienstverlening en handhaving nog onvoldoende in evenwicht en dat kent risico's. Medewerkers ervaren dat soms niet meer wordt opgetreden in situaties die hier wel om vragen. Dit is soms moeilijk uitlegbaar, niet alleen intern maar ook aan alle burgers die zich wel aan de regels willen houden. Zoals in het Jaarplan 2022 beschreven is de doorontwikkeling van de handhavingsaanpak daarom een belangrijk thema voor 2022. Daarnaast hebben medewerkers te maken met een grote werkvoorraad, waardoor zij zaken minder snel kunnen behandelen dan zij wensen. Dit kent risico's voor de kwaliteit van de werkzaamheden. Bovendien zijn er veel externe mensen aangetrokken om de groei van Toeslagen bij te benen en bestaat de angst dat bij het vertrekken van deze mensen belangrijke expertise verdwijnt.

Tot slot

Deze Stand van de uitvoering geeft een actueel beeld van de successen, dilemma's en knelpunten die Toeslagen ervaart in de dagelijkse uitvoering. Zoals in de inleiding benoemd is bewust niet gekozen voor een uitputtend overzicht, maar voor een beknopt en handzaam document met de – wat ons betreft – meest prioritaire thema's. Ook is bewust niet gekozen om elk signaal en knelpunt direct te voorzien van een oplossing: in het Jaarplan 2022 dat parallel is opgesteld ondernemen wij weliswaar veel activiteiten die tegemoetkomen aan de beschreven knelpunten, maar vaak ligt een volledige oplossing niet binnen ons eigen vermogen, of vergt dit een meerjarige aanpak. De inzet en expertise van onze opdrachtgevers, de politiek en alle andere betrokken partijen is hard nodig om gezamenlijk wel tot zoveel mogelijk oplossingen te komen. Deze Stand van de uitvoering vormt een open uitnodiging voor een intensieve dialoog daarover.

Bijlage: Overzicht signalen Toeslagen

Ondersteunend aan de stand van de uitvoering worden hieronder de belangrijkste signalen van Toeslagen benoemd. Dit is zeker geen uitputtende lijst, maar geeft goed inzicht in het type uitdagingen waar Toeslagen voor staat. Onder A) zijn signalen beschreven die te maken kunnen hebben met wet- en regelgeving, onder B) signalen vanuit de uitvoering. Veel van deze signalen zijn al eerder opgemerkt; bijvoorbeeld in reactie op de motie Lodders/Van Weyenberg.

A) Wet- en regelgeving

Signaal	Omschrijving	Oplossingsrichtingen
Onbedoelde partnerschappen	▪ Indien twee meerderjarigen op hetzelfde adres staan ingeschreven én ook een minderjarig kind van één van beide op het adres staat ingeschreven, worden de twee meerderjarigen aangemerkt als toeslagpartner (behalve als er sprake is van zakelijke onderhuur). ▪ Dit is met name probleem bij bijvoorbeeld in huis nemen van ouder (mantelzorg), of een volwassen kind vanaf 27 in een lastige situatie (echtscheiding etc.) ▪ De wet zoals die nu is omschreven, houdt onbedoelde partnerschappen in stand (voorbeeld pagina 16). Denk bijvoorbeeld aan een alleenstaande moeder die een verdieping huurt van een andere alleenstaande vanwege een recente scheiding. Conform de huidige wet- en regeling worden zij nu (geautomatiseerd) aangemerkt als partners.	Onbedoelde partnerschap met beleids-departementen definiëren en oplossing verkennen
Vermogensgrenzen	▪ Een aantal toeslagen kennen een harde vermogensgrens (huurtoeslag, zorgtoeslag en KGB). Bij huurtoeslag ligt deze grens een stuk lager t.o.v. andere toeslagen. ▪ In de praktijk komt het regelmatig voor dat mensen zowel de huur- als de zorgtoeslag hebben (voorbeeld pagina 16). Deze mensen worden gedwongen om meerdere grenzen bij te houden. Daarnaast is het voor deze burger niet te begrijpen waarom deze grenzen afwijken. ▪ Bij de zorgtoeslag en het kindgebonden budget hebben de huishoudens dus meer financiële ruimte (vermogen) om het verlies aan toeslag op te vangen bij overschrijding van de vermogensgrens dan bij de huurtoeslag. ▪ Daarnaast is vermogensgrens HT lager dan van heffingsvrij vermogen in box 3.	Harmoniseren
Koppeling gewerkte uren	▪ Het recht op kinderopvangtoeslag is gekoppeld aan het aantal uren van de partner die het minst werkt. ▪ Niet voor alle ouders is dit aantal uren vooraf goed in te schatten. Dit geldt met name voor ouders die als zelfstandige werken, met een oproep-of flexcontract en/of in avonden/nachten en in het weekend.	Signaal is opgenomen in de uitwerking van motie Lodders/Van Weyenberg Vereenvoudiging verkennen

Signaal	Omschrijving	Oplossingsrichtingen
Arbeidseis kinder-opvangtoeslag en doelgroepstatus.	▪ Het is voor ouders niet altijd op voorhand duidelijk of zij (niet) aan de arbeidseis of doelgroepstatus voldoen. Zij vragen KOT aan en nemen kinderopvang af, maar ontdekken pas achteraf dat zij geen recht op KOT hebben. ▪ Dit kan leiden tot hoge terugvorderingen.	Signalen zijn opgenomen in de uitwerking van motie Lodders/Van Weyenberg Vereenvoudiging verkennen
Uitvoeringstoetsen	▪ Complexe wetgeving houdt niet altijd rekening met de uitvoerbaarheid. Dit wordt vooral duidelijk bij de uitvoeringstoetsen. Bepaalde wetswijzigingen zijn pas uitvoerbaar mits aan bepaalde randvoorwaarden zijn voldaan. Regelmatig komt het voor dat het toch wordt doorgevoerd, terwijl aan deze randvoorwaarden niet is voldaan.	Verbetering beleid en uitvoering, uitvoering vroegtijdig betrekken bij maken van beleid en invoeringstoets
Hardheidsclausule	▪ Hoewel de hardheidsclausule in de Awir is verruimd, blijft de toepassing van dit instrument beperkt. Zo is het bedoeld voor situaties waarbij er niet voorziene en niet beoogde gevolgen zijn opgetreden. In de praktijk betekent dit een zeer schaarse toepassing van het middel (voorbeeld pagina 17), waarbij er vaak toch naar andere oplossingen gekeken moet worden. ▪ Daarnaast is de hardheidsclausule niet geschikt voor urgente situaties.	Meer discretionaire bevoegdheden om af te wijken en verbetering beleid en uitvoering
Maximale huurgrens	▪ Op dit moment heeft een huishouden als men een huur heeft boven de maximum huurgrens (€752) helemaal geen recht op huurtoeslag. Uitzonderingen bij zogenaamd verworven recht (iemand woont al in de woning en huur stijgt). ▪ De krapte op de woningmarkt maakt dat burgers soms niet anders kunnen dan een woning te kiezen dat hoger ligt dan de huurgrens. Er zijn onvoldoende woningen beschikbaar in de lagere huursegmenten.	Het vervallen van de huurgrens kan voorzien in een tijdelijke overbrugging van een situatie waarin een huishouden met laag inkomen aangewezen is op een woning met een hogere huur.

B) Uitvoering

Signaal	Omschrijving	Oplossingsrichtingen
Informatiehuishouding	Tot en met 2023 is IV-ruimte is nodig om informatiehuishouden op orde te krijgen. Onder andere voor: ▪ Archivering, verbetering klantdossiers, bewaartermijnen en AVG-proof maken systemen Regulier onderhoud aan systemen en benodigde verbetering om systemen AVG-proof te maken. ▪ Beter op elkaar afstemmen van gegevens en systemen, zodat informatie aan de burger beter kan worden verstrekt.	Ruimte maken in IV-portfolio tot en met 2023
Beheer en onderhoud van de systemen	▪ De IV systemen van de Belastingdienst en Toeslagen primair bedoeld voor massale ‘one size fits all’ verwerking. Door de jaren heen zijn hier allemaal uitzonderingen op gekomen. ▪ Door die uitzonderingen zijn de systemen door de jaren instabiel geworden. Groot deel van de huidige capaciteit bij IV gaat op aan het stabiel houden van het huidige systeem. ▪ Daarnaast zijn we met tijdelijke systemen gaan werken die aan een bepaalde urgente behoefte op dat moment moest voorzien. Die tijdelijke oplossingen maken de werkstromen nog meer instabiel. ▪ In de tussentijd blijven urgente verzoeken om aanpassingen komen, door gewijzigde omstandigheden (denk aan AVG en verbeteren informatiehuishouding). ▪ Onderlinge afhankelijkheid van de systemen maakt het moeilijk om op specifieke knoppen te draaien. ▪ Ook kleine aanpassingen bij evident foute gegevens kunnen hierdoor niet makkelijk plaatsvinden (voorbeeld pagina 14).	Structureel ruimte maken in IV-portfolio om naast beleidswijzigingen ook aan beheer en onderhoud te doen
Beperkte ruimte IV-portfolio	▪ Het herstel van fouten uit het verleden, de verbeteringen in de dienstverlening en het beheer en onderhoud in de systemen van Toeslagen vraagt tot tenminste eind 2022 de volle aandacht en (IV-) capaciteit van Toeslagen. ▪ Dat maakt dat er de komende jaren beperkte ruimte is om uitvoering te geven aan nieuwe beleidswensen	IV-ruimte tot en met 2023 maken om uitvoering te geven aan bestaande maatregelen en trajecten
Ontvlechting	▪ Samenhang en afhankelijkheid van de systemen van de Belastingdienst is groot. Door de jaren heen zijn deze processen nauw vervlochten geraakt. Tegelijkertijd kennen de Belastingdienst en Toeslagen zeer verschillende taken en doelgroepen, die om een eigen aanpak vragen. ▪ Systemen van de belastingdienst en Toeslagen zijn met elkaar verweven. Het is niet zo makkelijk om dit zomaar los te koppelen (daar kan het systeem instabiel van worden). ▪ Door de ontvlechting moeten zaken als informatiehuishouding, AVG en uitwisseling gegevens opnieuw worden vastgesteld en ingericht.	Heldere afspraken tussen Belastingdienst en Toeslagen maken

Signaal	Omschrijving	Oplossingsrichtingen
Massaal versus maatwerk	▪ Aanvragen en wijzigingen grotendeels massaal verwerkt, zonder tussenkomst van medewerker en contact met de burger. ▪ Dit is voor een groot deel onvermijdelijk, want iedereen maatwerk bieden is niet mogelijk. ▪ Maar het leidt soms ook tot onbedoelde effecten door onvoorziene omstandigheden. Voorbeeld hiervan is de automatische trigger dat iemand is overleden. Dit leidde tot 30 contactmomenten die automatisch gegenereerd waren (voorbeeld pagina 14). ▪ Het komt regelmatig voor dat een maatregel bij inrichting goed geautomatiseerd kan worden uitgevoerd, maar dat hier later uitzonderingssituaties op toegevoegd zijn. Denk hierbij aan de vermogensuitzonderingen.	Discretionaire ruimte om maatwerk te leveren, voldoende uitvoeringscapaciteit
Schrijnende situaties	▪ Wetgeving- en regelgeving zoekt naar algemeen geldende regels. Terwijl bepaalde schrijnende situaties vragen om persoonlijke maatwerk. Dit gaat dan om zaken die niet noodzakelijk met middelen als hardheidsclausule en matigen kunnen worden opgevangen. ▪ De complexiteit van situaties waarin burgers zich soms begeven vragen om een breder instrumentarium voor de uitvoering om hier adequaat mee om te kunnen gaan.	Verbetering beleid en uitvoering, discretionaire bevoegdheden voor de uitvoering om af te wijken
Gegevensuitwisseling	▪ Het uitwisselen van informatie tussen verschillende uitvoeringsinstanties om proactief de wijzigingen door te voeren van burgers is vaak maar beperkt mogelijk. ▪ In situaties waarbij het wel mogelijk is, leidt controles (AVG en correctheid van cijfers) tot vertragingen, waardoor wijzigingen voor burgers niet snel genoeg gedaan kunnen worden, om terugvorderingen tegen te gaan. ▪ Inconsistente uitvoering (sommige gegevens mogen wel, andere niet) leidt tot verwarring en onduidelijkheid bij burgers. ▪ Uitwisseling van gegevens om de dienstverlening te verbeteren is in de praktijk niet altijd mogelijk. Dienstverlening wordt namelijk niet gezien als onderdeel van de wettelijke taak van Toeslagen. ▪ Aan de andere kant kan het keteneffect bij bepaalde wijzigingen – geautomatiseerd – lijden tot schrijnende gevallen.	Verkennen welke gegevensuitwisselingen ontbreken en waar de wettelijke basis verbreed kan worden
Willekeur versus maatwerk (discretionaire ruimte)	▪ Hoewel maatwerk in de dienstverlening gewenst is bij de uitvoering, bestaat de kans dat dit wordt ervaren als willekeur. Uiteindelijk moeten gelijke gevallen, gelijk behandeld worden, maar vragen schrijnende situaties vaak om iets anders: ongelijke geval worden ook ongelijk behandeld. ▪ Deze grens is in de praktijk niet heel zuiver te leggen. Zo is niet voor iedereen duidelijk wat de wetgever bij invoering van de wet wel beoogd had uit te sluiten, terwijl er voor andere schrijnende situaties wel instrumenten beschikbaar zijn gesteld.	Versterking vaktechnische lijn, meer discretionaire bevoegdheden om af te wijken voor de uitvoering en verbetering beleid en uitvoering

Colofon
Dit is een uitgaven van DG Toeslagen
Ministerie van Financiën

Den Haag, november 2021