

Doorlichting Hersteloperatie Toeslagen



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum

8 februari 2021

Opdrachtgever

Miniserie van Financiën, DG Toeslagen

Contact

Michiel Ehrismann (m.ehrismann@aef.nl)

Robert-Jaap Voorn (r.voorn@aef.nl)

Koen Bron (k.bron@aef.nl)

Samuël Verpalen (s.verpalen@aef.nl)

Jelte Schievels (j.schievels@aef.nl)

Referentie

GF46/Rapport

Andersson Elffers Felix

Inhoud

1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Opdracht	4
1.3 Onderzoeksaanpak	5
1.4 Leeswijzer.....	6
2 Situatieschets hersteloperatie	7
2.1 Tijdlijn.....	7
2.2 Organisatie	9
2.3 Herstelproces	10
2.4 Bevindingen vorige doorlichting	12
3 Conclusies en aanbevelingen	13
3.1 Hoofdconclusies	13
3.2 Deelconclusies per aspect	15
3.3 Aanbevelingen	17
4 Verdiepende bevindingen dienstverlening	19
4.1 A. Juist	19
4.2 B. Tijdig.....	21
4.3 C. Persoonlijk	23
5 Verdiepende bevindingen organisatie	26
5.1 D. Processen.....	26
5.2 E. IV/IT.....	28
5.3 F. Sturing	31
5.4 G. Personeel	32
5.5 H. Cultuur	34
Bijlage I: Toetsingskader	38
Bijlage II: Bronnen	40

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De hersteloperatie toeslagen compenseert ouders die gedupeerd zijn door de toeslagenaffaire. Hiervoor is in maart 2020 de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) opgericht. Het opzetten van UHT was een grote en complexe opgave. In korte tijd moest een bijna geheel nieuwe organisatie en bijbehorende processen en bemensing worden ingericht. In samenwerking met drie onafhankelijke commissies voert UHT de hersteloperatie uit. Dit gebeurt in een context waarin de kaders aan verandering onderhevig zijn en naar verwachting ook blijven. Sinds 1 november 2020 is UHT feitelijk operationeel, al zijn voor dat moment al de eerste compensatiebedragen uitgekeerd.

Aan de Tweede Kamer is toegezegd de hersteloperatie periodiek door te lichten

In juni 2020 heeft de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer toegezegd dat er periodieke externe doorlichtingen van de hersteloperatie komen. In die doorlichtingen wordt de kwaliteit van de processen en producten in beeld gebracht. De eerste doorlichting is in de zomer van 2020 uitgevoerd en in september 2020 gedeeld met de Tweede Kamer.

Aan de Tweede Kamer is de toezegging gedaan dat er aan het begin van het nieuwe jaar wederom een doorlichting wordt uitgevoerd. Deze nieuwe doorlichting geeft de huidige status van de hersteloperatie aan en laat zien hoe de hersteloperatie invulling heeft gegeven aan de aanbevelingen uit de eerste doorlichting. Andersson Elffers Felix (AEF) is gevraagd de doorlichting uit te voeren. In dit rapport leest u onze bevindingen.

1.2 Opdracht

De vraagstelling voor de doorlichting luidt als volgt:

Breng de actuele opzet, inrichting en uitvoering van hersteloperatie toeslagen per januari 2020 in beeld en doe daarbij aanbevelingen aan UHT.

Daarmee heeft de doorlichting een tweeledig doel. Ten eerste informeert de doorlichting alle betrokkenen over de stand van zaken binnen de hersteloperatie. Ten tweede geeft de doorlichting handvatten aan UHT over concrete verbeteringen in de operatie. De programmadirecteur Beleid en Uitvoering Herstel was opdrachtgever van de doorlichting.

De doorlichting omvat de gehele hersteloperatie

De doorlichting betreft in de eerste plaats UHT, maar ook de drie commissies die aan de operatie meewerken. De doorlichting schetst of randvoorwaarden als IV, beleid en wet- en regelgeving zijn ingericht, maar omvat geen uitgebreide analyse daarvan. Aanbevelingen

Andersson Elffers Felix

hebben alleen betrekking op de hersteloperatie zelf. De doorlichting was gericht op de periode van september 2020 tot en met medio januari 2021.

De doorlichting gaat beperkt in op de nieuwe kabinetsmaatregelen van december 2020

Eind december 2020 kondigde het kabinet nieuwe maatregelen aan. Het kabinet besloot dat alle gedupeerde ouders die een verzoek voor herstel hebben ingediend, in aanmerking komen voor een forfaitair bedrag van € 30.000. Ook worden bestaande regelingen uitgebreid en worden schulden van gedupeerde ouders bij overheidsinstanties kwijtgescholden.

Deze maatregelen gaan ongetwijfeld een grote impact hebben op de hersteloperatie, maar de precieze consequenties van de maatregelen waren op het moment van schrijven nog niet overal duidelijk. Dit onderzoek richt zich vooral op het verloop van de hersteloperatie tot januari 2021. Cijfers zijn bijgewerkt tot eind januari. Waar relevant benoemen we de mogelijke impact van de nieuwe kabinetsbesluiten, maar dit onderzoek richt zich niet op de doorlichting van de uitvoering hiervan. Daarvoor is het nog te vroeg.

1.3 Onderzoeksaanpak

Het toetsingskader is zoveel mogelijk in lijn met die van de voorgaande doorlichting

Bij de doorlichting van de hersteloperatie hebben we een vooraf opgesteld toetsingskader gevolgd. Dit toetsingskader geeft aan welke onderwerpen onderzocht worden en welke criteria daarbij gelden. Het toetsingskader is voorafgaand aan de dataverzameling vastgesteld om de objectiviteit van het onderzoek te borgen.

Het toetsingskader gaat uit van twee perspectieven, dat van de ouder en dat van de organisatie. Vanuit het perspectief van ouders zijn er drie aspecten van de operatie van belang: de mate waarin de dienstverlening juist, tijdig en persoonlijk is. Vanuit het perspectief van de organisatie kijken we naar de processen, IT/IV, sturing, personeel en cultuur. Voor elk aspect hebben we 4 à 5 criteria bepaald om de stand van zaken in beeld te brengen. Deze onderstaande tabel vat dit samen; een overzicht van alle criteria staat in bijlage I.

Toetsingskader		
Perspectief	Aspect	# Criteria
Perspectief van ouders (dienstverlening)	A. Juist	4
	B. Tijdig	4
	C. Persoonlijk	5
	D. Processen	5
Perspectief van organisatie (operatie)	E. Informatievoorziening en -techniek (IV/IT)	5
	F. Sturing	4
	G. Personeel	4
	H. Cultuur	5

Waar mogelijk hebben we het toetsingskader gelijk gehouden aan het toetsingskader van de voorgaande doorlichting. Zo is de voortgang sinds september goed inzichtelijk te maken. De

Andersson Elffers Felix

genoemde perspectieven en aspecten zijn dan ook gelijk aan die in de vorige doorlichting. Wel is een aantal toetsingscriteria aangepast.¹

Voor de doorlichting baseren we ons op verschillende informatiebronnen

We hebben de informatie voor de doorlichting langs drie routes data verzameld:

- In de eerste plaats hebben we ruim 20 interviews gehouden met direct betrokkenen. De geïnterviewden zijn grofweg op te delen in drie groepen: medewerkers en management van UHT, leden van de verschillende commissies, en ouders.² In bijlage II staat een overzicht van functionarissen die we hebben geïnterviewd.
- In de tweede plaats hebben we een analyse uitgevoerd van interne documentatie binnen UHT. De documenten zijn gebruikt om aanknopingspunten voor de interviews in beeld te brengen en om de opgehaalde interviewresultaten te valideren. In bijlage II staat een overzicht van de documenten die we hebben geraadpleegd.
- In de derde plaats hebben we dag- en weekstarts van een aantal teams bijgewoond als observaties van het werk van de uitvoerende medewerkers.³

1.4 Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport is als volgt opgebouwd:

- In **hoofdstuk 2** beschrijven we de context en werkzaamheden van binnen de hersteloperatie met en focus op UHT
- In **hoofdstuk 3** presenteren we de conclusies van de doorlichting en doen we een aantal aanbevelingen
- In **hoofdstuk 4** beschrijven we de verdiepende bevindingen gericht op de dienstverlening aan ouders
- In **hoofdstuk 5** gaan we in op de verdiepende bevindingen over het functioneren van de organisatie

Dit rapport heeft twee bijlagen. In bijlage I staat het toetsingskader dat we bij de doorlichting hebben gevolgd. Bijlage II bevat een overzicht van de personen en de documenten die we voor deze doorlichting hebben geraadpleegd.

¹ Dat komt onder andere omdat UHT zich nu in een andere fase bevindt. Tijdens de vorige doorlichting was UHT nog in voorbereiding. Veel criteria betroffen daarom de randvoorwaarden om operationeel te kunnen worden. Nu UHT operationeel is, kan de doorlichting veel meer het daadwerkelijk functioneren van de doorlichting in de praktijk toetsen.

² Ons onderzoek is niet bedoeld als onderzoek naar de beleving van ouders. We hebben maar een beperkt aantal ouders geïnterviewd. Die interviews waren niet bedoeld als representatieve steekproef, maar bedoeld om ander onderzoek over de mening van ouders (zoals eerder klantcontactonderzoek) goed te kunnen duiden.

³ Vanwege de coronamaatregelen werkten in januari 2020 bijna alle medewerkers van UHT vanuit huis. Van een 'fysieke' werkvloer was dus geen sprake. Wel houden veel teams dadelijks een online dagstart waarin ze onderling overleggen.

2 *Situatieschets hersteloperatie*

In dit hoofdstuk geven we een korte beschrijving van de hersteloperatie: hoe is die tot stand gekomen, hoe gaat die te werk en hoe is die georganiseerd? Als vertrekpunt herhalen we ook de aanbevelingen die in de voorgaande doorlichting in september 2020 zijn gedaan.

2.1 **Tijdslijn**

In de toelagenaffaire zijn drie groepen ouders gedupeerd geraakt

Tussen 2004 en 2019 heeft de Belastingdienst bij veel ouders onterecht of onredelijk veel kinderopvangtoeslag teruggevorderd. Er zijn drie groepen gedupeerden te onderscheiden:

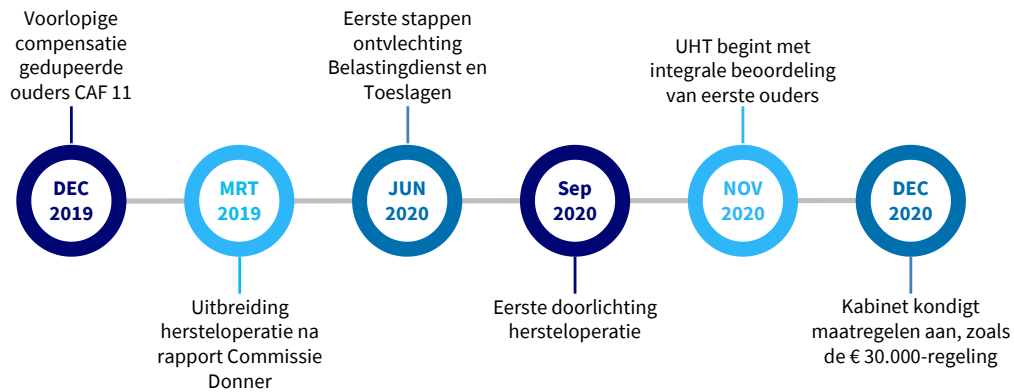
- Ouders die zijn gedupeerd door groepsgewijze of individuele institutionele vooringenomenheid. Zij waren vaak betrokken bij een groepsonderzoek naar fraude. De eerste casus waarbij dit aan het licht kwam, heet CAF 11. Dit speelde echter ook in andere situaties. Daarom staat deze groep ouders bekend als ‘CAF 11-vergelijkbaar’.
- Ouders die zijn getroffen door de hardheid van het stelsel; de zogenoemde ‘alles-of-niets’ werkwijze. Hierbij volgde de Belastingdienst de Kinderopvangtoeslagregels zo streng, dat ouders al bij een kleine fout het volledige ontvangen bedrag moesten terugbetalen.
- Ouders die ten onterechte het verwijt van opzet of grove schuld (O/GS) hebben gekregen. Door deze kwalificatie kwamen deze ouders niet meer in aanmerking voor een persoonlijke betaalregeling en bouwden ouders forse schulden op.

Om de gemaakte fouten te herstellen is een hersteloperatie gestart

Toen de gemaakte fouten aan het licht kwamen, is besloten om gedupeerde ouders te compenseren. Dit is een proces dat constant in ontwikkeling is, omdat er steeds nieuwe compensatiemaatregelen getroffen worden en nieuwe ervaringen worden opgedaan in de uitvoering van deze maatregelen. Bovendien worden regelingen toegevoegd en/of aangepast.

In de onderstaande tijdslijn lichten we een aantal belangrijke momenten van de hersteloperatie uit. Dit overzicht is niet compleet: ook tussen deze mijlpalen is er veel gebeurd, zoals een onderzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens, een uitwerking van een werkwijze rond ouders met de kwalificatie opzet/grove schuld, en een regeling om getroffen ouders vóór kerst alvast € 750,- uit te keren ter compensatie van de lange wachttijd.

Andersson Elffers Felix



In **december 2019** hebben de eerste ouders een voorlopige compensatie gekregen. Deze voorlopige compensatie werd uitgekeerd na een advies van de Commissie Donner, die onderzoek heeft gedaan naar de CAF 11-zaak. Vervolgens wordt een taskforce opgericht om de definitieve compensatie in goede banen te leiden.

In **maart 2020** kondigt het kabinet na een tweede advies van de Commissie Donner aan dat ook andere ouders worden geholpen: ouders die op vergelijkbare wijze als in de CAF 11-zaak zijn behandeld, ouders die zijn getroffen door de 'alles-of-niets' werkwijze en ouders die geen betalingsregeling kregen. Er wordt een hersteloperatie ingericht, waar UHT samen met drie commissies uitvoering aan gaat geven.

In **juni 2020** werkt het kabinet plannen uit om Toeslagen en ook de Douane af te splitsen van de Belastingdienst. Deze 'ontvlechting' betekent dat Toeslagen (met daarin UHT) steeds meer een zelfstandige organisatie wordt. Wel blijft Toeslagen vooralsnog gebruikmaken van de ondersteuning op het gebied van bedrijfsvoering van de Belastingdienst, bijvoorbeeld voor IV en personeel. Tussen juli en september 2020 zijn de behandelkaders voor UHT uitgewerkt. Parallel hieraan zijn compensatiebedragen uitgekeerd aan gedupeerde ouders uit de CAF 11-zaak.

In **september 2020** wordt de eerste doorlichting van de hersteloperatie gepubliceerd. De staatssecretaris van Financiën heeft de Tweede Kamer aangegeven hiervoor een extern bureau in te schakelen. Dit naar aanleiding van de onjuiste informatievoorziening aan de Commissie van Wijzen in CAF-zaak Anker. De belangrijkste uitkomsten van deze doorlichting beschrijven we in paragraaf 2.4.

In **november 2020** is de hersteloperatie operationeel van start gegaan en is begonnen met het integraal beoordelen van gedupeerde ouders. Aan het einde van december 2020 waren de eerste 430 ouders integraal beoordeeld en werd hun compensatie uitbetaald. In paragraaf 2.2 beschrijven we hoe het proces van integraal beoordelen eruitziet.

In **december 2020** reageert het kabinet op het rapport 'Ongekend Onrecht' van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK). Het verandert de hersteloperatie door de invoering van verschillende aanvullende maatregelen, zoals:

Andersson Elffers Felix

- Het uitkeren van een forfaitair bedrag van € 30.000 aan alle gedupeerde ouders die een verzoek voor herstel hebben ingediend.⁴
- Het verbreden van de compensatieregeling. Daardoor komen ouders die getroffen zijn door de hardheid van het stelsel in aanmerking voor dezelfde compensatieregeling als ouders met CAF 11-vergelijkbare zaken.
- Het kwijtschelden van alle schulden van gedupeerde ouders bij overheidsinstanties.

Het kabinet heeft aanvullende compensatiemaatregelen aangekondigd

De maatregelen die het kabinet in december 2020 heeft aangekondigd, waren niet meteen van kracht. Deze maatregelen werden begin januari 2021 nog uitgewerkt.

Het is waarschijnlijk dat de maatregelen gericht op gedupeerden nog verder gaan veranderen. Zo is het kabinet voornemens om een aanvullende regeling te treffen voor kinderen die zijn gedupeerd, regelingen in te voeren voor de kwijtschelding van schulden en de hersteloperatie uit te breiden naar andere toeslagen dan de kinderopvangtoeslag alleen.

2.2 Organisatie

Ouders worden geholpen door verschillende medewerkers

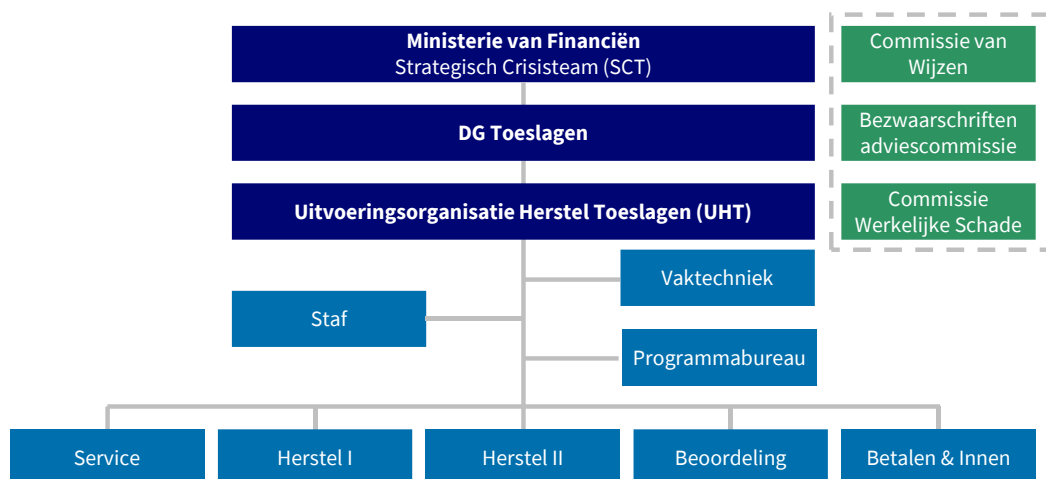
Er zijn verschillende medewerkers van UHT betrokken bij het contact met de ouders en de integrale beoordeling. We zetten hier kort de rol van een aantal medewerkers uiteen:

- **De medewerker serviceteam.** Medewerkers van het serviceteam zijn het eerste aanspreekpunt. Ze werken bijvoorbeeld als telefoonteam. Zij registreren de ouders en beantwoorden eventuele vragen totdat de ouder wordt toegewezen aan een persoonlijk zaakbehandelaar.
- **De persoonlijke zaakbehandelaar (PZB'er).** De PZB'er is het primaire aanspreekpunt voor de ouders. Deze coördineert het proces, verzamelt de benodigde documentatie en stelt een klantbeeld op voor de beoordelaars.
- **De beoordelaar.** De beoordelaar neemt het besluit of de ouder in aanmerking komt voor tegemoetkoming, en bepaalt eventueel de hoogte van de tegemoetkoming. De beoordelaar heeft geen contact met de ouder, dit verloopt altijd via de PZB'er.
- **De vaktechnisch adviseur (VTA).** De VTA is onderdeel van een team met PZB'ers en draagt zorg voor een uniforme uitvoering van regels op casusniveau. Ook zorgt de VTA voor de vertaling van vaktechnische ontwikkelingen naar de uitvoering.

De organisatiestructuur van UHT bestaat uit vijf lijnafdelingen

UHT is organisatorisch een lijndirectie van het nieuwe Directoraat-Generaal Toeslagen van het ministerie van Financiën. Er is een Strategisch Crisisteam (SCT) opgericht dat de hersteloperatie in de praktijk aanstuurt, met daarin de staatssecretaris, de ambtelijke top van Financiën en ook het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In onderstaand organogram wordt de inrichting van de hersteloperatie schematisch weergegeven.

⁴ Dit houdt in dat elke gedupeerde € 30.000 ontvangt voordat de integrale beoordeling is afgerond. Indien ouders recht hebben op minder compensatie, wordt het te veel betaalde bedrag niet teruggevorderd. In het vervolg van dit rapport spreken we kortweg van 'de € 30.000 regeling'.



Een gedupeerde ouder komt gezien vanuit het schema van links naar rechts met de teams in aanraking. De aanmelding begint bij het serviceteam. De PZB'ers zijn onderdeel van de herstelteams. Vervolgens gaat het klantbeeld richting beoordeling. Wanneer de uitkomst is geaccepteerd door de ouder, is het onderdeel Centrale Administratieve Processen (CAP) van de Belastingdienst verantwoordelijk voor de uitbetaling. Team Betalen & Innen verzamelt informatie over gemaakte betalingen, inningen en schulden ter ondersteuning van het dossier. De afdelingen zijn onderverdeeld in teams en vervolgens in zogeheten pods.

Naast UHT werken drie onafhankelijke commissies mee aan de hersteloperatie

Er zijn drie commissies opgericht die meewerken aan de hersteloperatie:

- **De Commissie van Wijzen (CvW)**. De CvW adviseert de herstelorganisatie over ernstige casuïstiek en casuïstiek waar sprake is van institutionele vooringenomenheid. Als de herstelorganisatie oordeelt dat een ouder niet in aanmerking komt voor één van de regelingen, beoordeelt de commissie of de herstelorganisatie een juiste beslissing heeft genomen.
- **De Bezwaarschriftenadviescommissie**. Als een ouder het niet eens is met de berekening van de herstelorganisatie, kan deze in bezwaar gaan bij de Bezwaarschriftenadviescommissie. Deze commissie brengt advies uit aan de herstelorganisatie bij een bezwaar tegen beschikkingen die genomen zijn op basis van de compensatieregeling of het verzamelbesluit.
- **De Commissie Werkelijke Schade (CWS)**. Als de ouder vindt dat de vastgestelde compensatie lager is dan de werkelijk geleden schade kan hij een aanvraag indienen bij de CWS. De CWS neemt de zaak in behandeling en adviseert de herstelorganisatie.

2.3 Herstelproces

Het primair proces van UHT is het **integraal beoordelen** van de situatie van de ouders.⁵ 'Integraal beoordelen' wil zeggen dat UHT naar het hele verhaal van de ouders kijkt, en dan besluit of ouders volgens één of meerdere regelingen in aanmerking komen voor herstel.

⁵ Ook het voldoen aan verzoeken om het persoonlijk dossier is te zien als een primair proces van UHT. In deze doorlichting focussen we ons echter op integrale beoordeling.

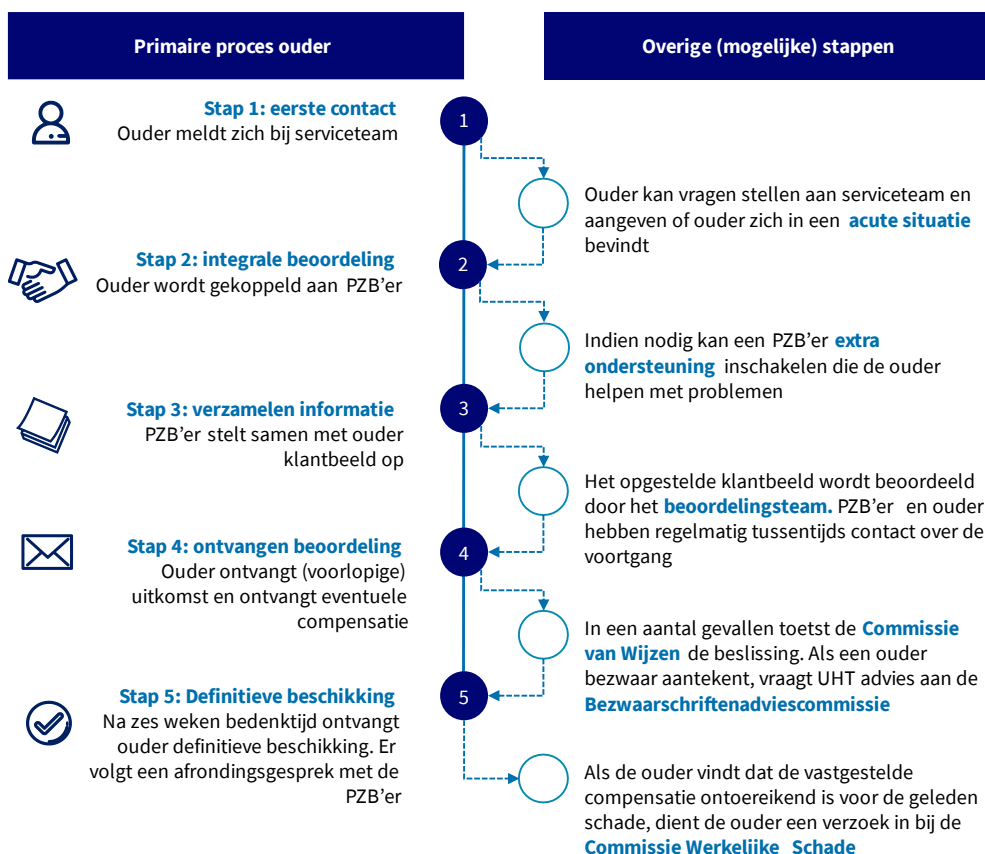
Andersson Elffers Felix

Herstel kan bestaan uit:

- **Betaling** van een geldbedrag als ‘compensatie’ voor ouders die te maken hebben gehad met ingevorderde kinderopvangtoeslag, terugvorderingen, materiële en immateriële schade, en invorderings- en proceskosten.
- **Inhoudelijke hulp** zoals juridische bijstand, maatschappelijke ondersteuning, psychologische hulp en hulp bij schulden.

Bij integrale beoordeling doorlopen ouders een uitgebreid proces

Voordat ouders gecompenseerd worden, wordt beoordeeld op hoeveel compensatie ouders recht hebben. UHT is verantwoordelijk voor dit proces, dat bestaat uit een aantal stappen. Het proces is hieronder samengevat.



Een ouder die denkt gedeputeerd te zijn, meldt zich allereerst bij het serviceteam. Deze registreren de ouder en beantwoorden eventuele vragen. Vervolgens wordt een ouder toegewezen aan een PZB'er. Als een ouder heeft aangegeven zich in een acute situatie te bevinden, krijgt de ouder voorrang bij het toegewezen worden aan een PZB'er.

Zodra een ouder is gekoppeld aan een PZB'er start de integrale beoordeling. Tijdens de integrale beoordeling wordt voor de ouder in kaart gebracht wat er precies is gebeurd en op welke en hoeveel compensatie de ouder eventueel recht heeft. De PZB'er brengt allereerst met de ouder in kaart wat er gebeurd is en verzamelt daarbij de benodigde documentatie.

De PZB'er stuurt het dossier vervolgens op naar de beoordelaars. Zij besluiten of de ouder recht heeft op compensatie. Wanneer de beoordelaar een besluit heeft genomen, laat de PZB'er de (voorlopige) uitkomst weten. De ouder krijgt dan zes weken bedenktijd. Als de

ouder het niet eens is met de berekening van de beschikking, tekent deze bezwaar aan. UHT vraagt dan advies aan de Bezwaarschriftenadviescommissie. Als de ouder wel akkoord gaat met de berekening, wordt het afgesproken bedrag uitbetaald.

Wel kan de ouder nog naar de Commissie Werkelijke Schade, wanneer de ouder het eens is met de berekening van de beschikking, maar van mening is dat het vastgestelde bedrag ontoereikend is om de geleden schade te compenseren.

De introductie van de € 30.000-regeling leidt tot een nieuw proces

Vanaf januari 2020 heeft UHT er een nieuwe opdracht bijgekregen: de € 30.000-regeling. Ouders krijgen dan na een lichte toets een forfaitair bedrag van € 30.000. Gedupeerden die denken in werkelijkheid meer schade te hebben geleden, kunnen alsnog een integrale beoordeling aanvragen.

2.4 Bevindingen vorige doorlichting

In september 2020 heeft Boston Consulting Group (BCG) een rapport opgeleverd waarin de uitkomsten van de doorlichting van de opzet en werking van UHT worden beschreven.⁶ De doorlichting is uitgevoerd van begin juli tot medio augustus.

In de doorlichting van september werd vastgesteld dat de hersteloperatie op dat moment niet in staat was om ouders een juiste, tijdige en persoonlijke dienstverlening te bieden. Op organisatorisch vlak constateerde BCG dat cruciale randvoorwaarden nog onvoldoende waren gerealiseerd, met name op de gebieden van personeel, processen, IT/IV en besturing.

Uit de vorige doorlichting kwamen vijf aanbevelingen voor de hersteloperatie

Op basis van haar bevindingen en conclusies deed BCG vijf aanbevelingen:

1. Schaal de reguliere operatie pas op nadat de noodzakelijke randvoorwaarden zijn gerealiseerd.
2. Bepaal de wenselijke prioritering van behandeling en ontwerp een planning op basis van geschatte behandelzeiten en capaciteit.
3. Versterk de escalatiemogelijkheden van de herstelorganisatie.
4. Richt specialistische teams in die de persoonlijk zaakbehandelaar - de spil in het contact met de ouder - ondersteunen.
5. Wijzig (de filosofie van) het beoordelingsproces door het grote belang dat wordt gehecht aan nauwkeurigheid en rechtmatigheid deels los te laten ten faveure van snelheid.

In de volgende hoofdstukken beschrijven wij in hoeverre deze aanbevelingen zijn opgevolgd.

⁶ Boston Consulting Group (2020) *Doorlichting UHT*. Kamerstuk 2020, 37 814.

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Hoofdconclusies

De hersteloperatie is de afgelopen periode goed op gang gekomen

Op basis van de doorlichting concludeert AEF dat er sinds de voorgaande doorlichting in september 2020 flinke vooruitgang is geboekt in de hersteloperatie. In november 2020 is de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) gestart met de reguliere operationele activiteiten. Inmiddels zijn alle organisatorische randvoorwaarden om deze activiteiten uit te voeren in de basis aanwezig, al zijn de onderliggende processen nog niet optimaal ingeregeld.

UHT is in staat om gedupeerde ouders op een zorgvuldige manier te bedienen en hierbij maatwerk te leveren. Onderzoek laat zien dat ouders ook tevreden zijn over hun contact met de organisatie. Tegelijkertijd is het volume aan dossiers dat per periode afgehandeld kan worden, nog beperkt. Het gaat hierom enkele tientallen dossiers per week, terwijl zich ongeveer 18.000 ouders gemeld hebben van compensatie. Een van de consequenties is dat ouders lang moeten wachten voordat ze geholpen worden.

De nieuwe maatregelen die het kabinet in december 2020 heeft afgekondigd, helpen enerzijds om gedupeerde ouders sneller te bedienen, maar betekenen anderzijds dat de complexiteit van het werk van UHT toeneemt, wat weer van invloed kan zijn op de dienstverlening aan ouders.

De aanbevelingen uit de voorgaande doorlichting zijn grotendeels opgevolgd

In de voorgaande doorlichting in september 2020 zijn eerste bevindingen gedaan over het functioneren van de hersteloperatie. Zoals beschreven zijn er sindsdien grote stappen voorwaarts gezet en staat de hersteloperatie er nu aanmerkelijk beter voor. De aanbevelingen die in de vorige doorlichting gedaan zijn, zijn als volgt opgepakt:

- 1. Schaal pas op als aan randvoorwaarden is voldaan:** De afdoening is inderdaad pas gestart toen de randvoorwaarden in november 2020 in de basis aanwezig waren.
- 2. Verbeter de prioritering en de planning:** De planning is verbeterd en er is een proces ingericht om ouders in acute of schrijdende gevallen te prioriteren.
- 3. Versterk de escalatielijnen:** Problemen in de escalatie komen niet meer naar voren als kritiek knelpunt. Tegelijk verloopt de sturing nog niet goed genoeg.
- 4. Ondersteun PZB'ers met specialistische teams:** De organisatiestructuur is aangepast, waarbij de rol van PZB'ers sterker is afgebakend en beter behapbaar is.
- 5. Pas het proces aan ten faveure van snelheid:** Het integrale beoordelingsproces is, met uitzondering van de gewijzigde rol van PZB'ers, niet aangepast. Wel is recent de € 30.000-regeling geïntroduceerd. Deze maatregel moet leiden tot het sneller uitkeren van compensatie.

Andersson Elffers Felix

De uitvoering van de hersteloperatie functioneert momenteel onder hoogspanning

Er wordt een zeer groot beroep gedaan op de inzet en flexibiliteit van zowel de organisatie als de medewerkers. Daarbij is de werkdruk, zowel fysiek als mentaal, al langere tijd hoog. De ondersteuning die de organisatie en de medewerkers op verschillende fronten krijgen, is de afgelopen periode wel verbeterd, maar zeker nog niet op het niveau dat verwacht mag worden voor een organisatie met zo'n maatschappelijk urgente en gevoelige opdracht als UHT die heeft. De resultaten die van UHT verwacht worden, vertalen zich onvoldoende in de faciliteiten om deze te realiseren. Dit maakt de organisatie in de huidige situatie kwetsbaar.

De dynamiek in het toeslagendossier belemmert UHT om zich ordentelijk te organiseren

Parallel aan de opstart van de hersteloperatie is de afgelopen periode sprake geweest van een doorlopende politieke en maatschappelijke dynamiek. Onderdeel van deze dynamiek is een intensivering van de maatregelen om gedupeerde ouders te compenseren. Het kost UHT (en ook de onafhankelijke commissies, zie hieronder) die in het kader van de hersteloperatie zijn ingesteld, grote moeite om deze intensivering bij te houden en de nieuwe maatregelen te incorporeren in de activiteiten. Feitelijk is organisatie hiertoe amper in staat. UHT dreigt hierdoor voortdurend achter de feiten aan te blijven lopen en niet de gelegenheid te krijgen zich ordentelijk te organiseren.

De wendbaarheid van UHT is door de aard en omvang van de activiteiten gelimiteerd

De aard van de activiteiten maakt dat UHT beperkt zijn in zijn wendbaarheid. Voor een deel is dit inherent aan het wezen van de hersteloperatie. Van UHT kan niet worden verwacht dat ze op alle fronten meer kan komen in het tempo waarmee nieuwe besluitvorming over aanvullende maatregelen ter compensatie van gedupeerden zich voltrekt. De hersteloperatie is immers een complex en gevoelig proces, dat met de nodige zorgvuldigheid dient te worden uitgevoerd. Dit niet alleen om per gedupeerde recht te doen aan de geleden schade, maar ook om ervoor te zorgen dat er geen sprake is van rechtsongelijkheid. Gelijke gevallen dienen gelijk behandeld te worden.

Nieuwe maatregelen vergen dan ook de uitwerking van doordachte en nauwkeurige wet- en regelgeving en behandelkaders. Er gaat tijd overheen om hierin te voorzien. Daarnaast zit er een grens aan het tempo waarmee UHT de bedrijfsvoering kan aanpassen en opschalen, bijvoorbeeld door de tijd die nodig is voor het herzien van processen, het werven van nieuw personeel en het inregelen van systemen.

Binnen de grenzen ziet AEF ruimte om de wendbaarheid van UHT te vergroten

De doorlichting laat zien dat de wendbaarheid van UHT in de huidige situatie wordt beperkt door meerdere factoren, die zowel intern als extern spelen:

- Intern wordt de organisatie teveel gezien als een reguliere uitvoeringsorganisatie en te weinig als een 'crisisorganisatie' met een eigenstandige, urgente opdracht. In de opzet is gekozen voor een klassieke ambtelijke dienst met bijhorende waarborgen en niet voor een tijdelijke projectomgeving met veel handelingsvrijheid. Deze benadering belemmert de slagkracht, omdat de organisatie te maken heeft met tal van regulier geldende voorschriften en procedures, vooral gericht op besluitvorming en medezeggenschap.
- Extern heeft UHT te maken met tal van afhankelijkheden binnen de Belastingdienst en het ministerie van Financiën. Het gaat hier bijvoorbeeld om de dienstverlening die de organisatie afneemt van de shared service organisaties binnen de Belastingdienst. UHT is voor deze organisaties één van de vele afnemers en dient in veel gevallen dan ook te voldoen aan de algemeen geldende procedures. Dit beperkt de handelingsnelheid van UHT, onder meer daar waar het gaat om de instroom van nieuwe medewerkers.

Andersson Elffers Felix

Gezien de urgente opdracht aan UHT is het noodzakelijk dat de organisatie meer speelruimte krijgt, waardoor de hersteloperatie volgens de bestaande verwachtingen uitgevoerd kan worden uitgevoerd. Tegelijk blijft er sprake van een limiet aan wat er van de organisatie kan worden verwacht.

Ook voor de externe commissies zien we mogelijkheden de wendbaarheid te vergroten

De doorlichting laat zien dat de processen van onafhankelijke commissies niet gemakkelijk schaalbaar zijn. Het idee achter de commissies was dat hooggespecialiseerde onafhankelijke experts uitgebreid naar een klein aantal dossiers zouden kijken met een uitvoerige analyse van de juridische en bestuurlijke aspecten van een besluit. Dergelijke intensieve processen lenen zich niet voor grote aantallen. Om de honderden of misschien wel duizenden dossiers die zich aandienen, te verwerken, moeten de processen van de commissies veranderen. Dit geldt primair voor de Commissie Werkelijke Schade.

Het ligt voor de hand dat de commissies ambtelijk ondersteuners krijgen die een belangrijk deel van het voorbereidende werk doen en dat commissieleden vervolgens daarna toetsen. Ook kan aanpassing van het mandaat van commissies aan de orde zijn, zodat eenvoudige gevallen de inzet van minder commissieleden vereisen.

3.2 Deelconclusies per aspect

In deze doorlichting hebben we acht aspecten van de hersteloperatie in beeld gebracht: drie aspecten gericht op de dienstverlening (juist, tijdig en persoonlijk) en vijf aspecten gericht op de organisatie (processen, IV/IT, sturing, personeel en cultuur). Hieronder beschrijven we de conclusies per aspect.

Dienstverlening

A. Juist: De processen stellen UHT in staat zorgvuldige besluiten te nemen

De doorlichting laat zien dat de kwaliteit van de hersteloperatie nu zodanig op orde is, dat deze leidt tot juiste, zorgvuldige en reproduceerbare besluiten. Op dit punt is ten opzichte van de voorgaande doorlichting belangrijke voortgang geboekt. Er is nu sprake van uitgebreide behandelkaders, medewerkers kunnen beschikken over de benodigde informatie en de onafhankelijke commissies die een rol vervullen in de processen zijn operationeel. Processen zijn erop gericht om de complexiteit van elke casus scherp in beeld te krijgen. Dit vergt de nodige tijd, maar garandeert wel een zorgvuldige beoordeling. Een blijvend aandachtspunt voor zowel UHT als de commissies is de juiste balans tussen snelheid en zorgvuldigheid in de beoordeling van dossiers.

B. Tijdig: De opschaling van de integrale beoordelingen vergt aanzienlijke inspanningen

Hoewel UHT in november en december de eigen planning wist te halen, is de wachttijd voor ouders nog steeds lang. Per week worden er enkele tientallen dossiers afgehandeld, terwijl zich tot 28 januari bijna 18.000 ouders gemeld hebben. Het is nog onzeker hoe het aantal ouders dat per week geholpen kan worden zich ontwikkelt na implementatie van de € 30.000-regeling.

Het relatief lage aantal dossiers dat behandeld is, wordt deels beïnvloed door factoren die buiten de invloedssfeer van UHT liggen. Tegelijk zijn er ook factoren waar de organisatie zelf wel invloed op heeft. De processen zijn nog onvoldoende efficiënt ingericht. Een van de redenen hiervoor is dat de behandelkaders te complex zijn. Ook is er nog veel te winnen in de productiesturing, mede doordat er nog onvoldoende productie-informatie beschikbaar is.

Andersson Elffers Felix

Mede hierdoor heeft UHT geen helder beeld van waar de ‘bottlenecks’ in de behandeling van dossiers zitten.

C. Persoonlijk: UHT biedt voldoende maatwerk en ouders zijn tevreden over contacten

UHT heeft de afgelopen periode een proces ingericht om ouders in acute of schrijnende situaties met voorrang te helpen. Dat proces functioneert goed, al is veel afhankelijk van de medewerking van de betreffende ouders. Aanvullend laat klanttevredenheidsonderzoek zien dat ouders het contact met het aanwezige serviceteam en PZB'ers een rapportcijfer van 8,3 respectievelijk 8,4 geven. Tot slot is er in de behandelingskaders veel aandacht voor maatwerk, hetgeen zich ook in de behandeling van dossiers vertaalt.

Organisatie

D. Processen: De opschaling van processen vergt de komende periode veel aandacht

Het proces van integraal beoordelen is de afgelopen periode verder uitgewerkt en functioneert nu op zichzelf goed. In dit proces is wel efficiencywinst nodig om te kunnen opschalen. Andere processen kennen meer aandachtspunten. De processen van de commissies zijn momenteel nogal tijdrovend en lenen zich niet voor opschaling. Het verstrekken van inhoudelijke hulp moet nog van start gaan. Ook moet UHT nu een nieuw proces gaan opzetten voor de € 30.000-regeling.

E. IV/IT: Bijna alle informatie is beschikbaar, maar het ophalen ervan kost tijd

De hersteloperatie moet veel informatie over gedupeerde ouders ophalen uit oude computersystemen die daar niet voor gebouwd zijn. Die informatie staat in goede orde in de systemen, maar het ophalen ervan kost veel tijd. UHT heeft in de afgelopen periode een aantal van zijn eigen applicaties verbeterd. Daardoor is een deel van het handmatige werk geautomatiseerd. UHT werkt samen met de reguliere IV-organisatie van de Belastingdienst. Deze samenwerking verloopt goed.

F. Sturing: De organisatie-inrichting kristalliseert zich steeds meer uit

In de afgelopen periode is de verdeling van taken, rollen en verantwoordelijkheden binnen de hersteloperatie steeds duidelijker geworden. Aandachtspunt is dat de taakafbakening van ondersteunende teams binnen UHT minder duidelijk is dan die van teams in het primair proces. Ook heeft het lang geduurd voordat de commissies duidelijke aanspreekpunten kregen. In de ‘productie’ van UHT is winst te behalen door meer sturingsintelligentie te introduceren. Hiermee kunnen de wachttijden worden verlaagd en kan de werkvoorraad beter worden beheerst.

G. Personeel: Het personeelsbeleid binnen UHT schiet momenteel tekort

De afgelopen periode is UHT enorm hard gegroeid. Dit heeft geleid tot een aanpassing in de inrichting van de organisatie en de instroom van nieuwe medewerkers. Deze instroom is een zorgpunt voor de toekomst. UHT is hiervoor sterk afhankelijk van een van de shared service organisaties binnen de Belastingdienst. De procedures en het daaraan gekoppelde tempo van deze organisatie sluit niet aan op de behoeften van UHT. Mede daardoor is het onvermijdelijk dat de capaciteitsbehoefte voor de nieuwe € 30.000-regeling gaat interfereren met de integrale beoordelingen. Een aanvullend zorgpunt is de ondersteuning en begeleiding van medewerkers. Het personeelsbeleid binnen UHT is zwak ontwikkeld en heeft meer aandacht. Dit mede om de uitstroom en uitval van medewerkers te beperken.

H. Cultuur: UHT zit voor wat betreft absorptievermogen aan de grens van zijn kunnen

De medewerkers van de hersteloperatie zijn enorm betrokken. Een groot aantal van hen is op eigen initiatief bij de hersteloperatie aan de slag gegaan en is gemotiveerd om gedupeerde

ouders te helpen. Tegelijk raken steeds meer medewerkers mentaal vermoeid door de hoge werkdruk, de aangrijpende dossiers waar zij mee te maken hebben en de continue stroom aan nieuwe beleidsmaatregelen. Ook de wijze waarop intern gecommuniceerd wordt, werkt niet bevorderlijk. De groep medewerkers die aangeeft hun werk met plezier te doen, is de afgelopen periode afgenomen van 77% naar 67%. Daarnaast ervaart slechts 43% van de medewerkers een goede werk-privé balans. UHT zet zich ervoor in medewerkers beter te ondersteunen, maar de vorderingen hierin verlopen traag.

3.3 Aanbevelingen

We bevelen aan om gegeven de bestaande politieke en maatschappelijke context te streven naar meer stabiliteit en overzicht om de hersteloperatie uit te voeren. Dit helpt niet alleen de organisaties die binnen de hersteloperatie actief zijn, maar komt in het verlengde hiervan ook de gedupeerden ten goede. Het wordt dan beter mogelijk om de tot nu toe gemaakte afspraken over compensatie na te komen en de bestaande verwachtingen in te lossen. We zijn ons er hierbij van bewust, dat er nog aanvullende maatregelen in het verschiet liggen.

Onze aanbeveling is om de al toegezegde maatregelen zodanig te introduceren, dat deze de hersteloperatie zo min mogelijk verstoren en daarna een periode van *stand still* te hanteren. In deze periode worden geen nieuwe maatregelen getroffen. De focus kan dan geheel liggen op het tijdig en zorgvuldig uitvoeren van de maatregelen die eerder afgesproken zijn. Deze periode geeft ook medewerkers de gelegenheid om te reflecteren op hun activiteiten. Dit komt zowel het welzijn van medewerkers als de kwaliteit van de uitvoering van deze activiteiten ten goede.

In aanvulling op deze hoofdaanbeveling bevelen we het volgende aan:

- **Benader UHT meer als een ‘crisisorganisatie’ met een tijdelijke, urgente opdracht** - Geef het management van UHT de handelingsruimte die nodig is om de opdracht die de organisatie heeft, uit te voeren. Dit geldt zowel voor de interne bedrijfsvoering, waar meer ondersteunende capaciteit voor nodig is, als voor de relatie met externe partners, zoals shared service organisaties binnen de Belastingdienst, primair die op het gebied van personeel en organisatie. Borg de handelingsruimte op bestuurlijk niveau, zodat UHT deze niet steeds opnieuw zelf hoeft te ‘bevechten’.
- **Toets nieuw te nemen beleidsmaatregelen op hun effecten op de uitvoering** - Borg dat er geen nieuwe beleidsmaatregelen meer worden geïmplementeerd zonder dat er vooraf sprake is geweest van een uitvoeringstoets. Voer deze uitvoeringstoetsen serieus uit, ook als de tijdsdruk hoog is. Gebruik de uitkomsten hiervan om voorgenomen beleid bij te stellen dan wel realistische verwachtingen te scheppen over de uitvoering hiervan.
- **Wees helder over wat er van de hersteloperatie verwacht kan worden** – Maak in de externe communicatie inzichtelijk wat de complexiteit van de uit te voeren maatregelen is en welke activiteiten er nodig zijn om deze maatregelen op een zorgvuldige en tegelijk snelle manier uit te voeren. Manage hiermee de verwachtingen over de resultaten die geboekt kunnen worden, waarbij de intentie steeds is gedupeerden zo snel mogelijk te compenseren.
- **Streef ernaar nieuwe beleidsmaatregelen in de tijd gebundeld uit te voeren** – Er staat nog een aantal aanvullende maatregelen op stapel om gedupeerden te compenseren. Het

Andersson Elffers Felix






gaat hier bijvoorbeeld om een compensatieregeling voor kinderen en regelingen voor het kwijtschelden van schulden. Het helpt om deze maatregelen in één keer te nemen en gebundeld te laten landen in de hersteloperatie. Dit voorkomt dat de processen van vooral UHT keer op keer aangepast moeten worden met alle gevolgen van dien.

- **Herzie de processen van de commissies** – Zorg ervoor dat deze processen beter schaalbaar worden. Deze schaalbaarheid is op korte termijn het meest van belang voor de Commissie Werkelijke Schade. De schaalbaarheid is te verbeteren door de ambtelijke ondersteuning uit te bereiden en deze meer werk te laten verrichten. De leden van de commissies krijgen dan een rol als inhoudelijk toetsers. Herijk ook het mandaat van de commissies. Bezie of zaken ook enkelvoudig kunnen worden afgedaan.
- **Versterk de sturingsintelligentie en de productiesturing** - Verbeter de sturing op de afhandeling. Stuur hiertoe vanuit een integrale ‘productieplanning’, gebruikmakend van de beschikbare sturingsinformatie, die kan worden gevoed door de *tracking & tracing* die recent geïntroduceerd is. Breng in beeld wat de belangrijkste knelpunten zijn voor het opschalen van de afhandeling van de dossiers en neem die vervolgens systematisch weg.
- **Investeer fors in de ondersteuning en begeleiding van medewerkers van UHT** – Borg hiermee dat de motivatie van medewerkers op peil blijft en de uitstroom en uitval beperkt blijft. Start snel met de uitvoering van het plan van aanpak dat hiertoe recent is opgesteld en verbeter aanvullend de interne communicatie. Besteed specifiek aandacht aan de terugkoppeling aan medewerkers van wat er met eerdere feedback gedaan is. Dit draagt positief bij aan de betrokkenheid. Werk daarnaast aan tijdige en volledige interne communicatie, voordat berichten de ‘buitenwereld’ in worden gebracht. Voorkom daarbij een gefragmenteerde stroom aan berichten, die maakt dat medewerkers druppelsgewijs op de hoogte gesteld worden van nieuwe ontwikkelingen. Het helpt medewerkers om te werken met een overzichtelijk aantal, duidelijke communicatiemomenten, waarop in één keer het gehele verhaal verteld wordt.

4 Verdiepende bevindingen dienstverlening

In dit hoofdstuk kijken we naar drie onderwerpen die vanuit het perspectief van ouders belangrijk zijn bij de hersteloperatie: een juiste, tijdige en persoonlijke dienstverlening.





Die drie onderwerpen beschouwen we op basis van de criteria zoals beschreven in het toetsingskader (zie bijlage I). Op elk criterium geven we aan wat de stand van zaken is. Daarbij gebruiken we een vijfpuntschaal. Hoe groener het icoon, hoe gunstiger de stand van zaken.

Status	Toelichting
	Op dit criterium kan de hersteloperatie gedupeerde ouders nog onvoldoende goede dienstverlening bieden
	Op dit criterium zijn alleen eerste stappen gezet maar kan de hersteloperatie ouders op de meeste elementen nog onvoldoende goede dienstverlening bieden
	Op dit criterium kan de hersteloperatie ouders op een deel van de elementen al goede dienstverlening bieden, maar op een ander deel nog niet
	Op dit criterium kan de hersteloperatie ouders op de meeste elementen al goede dienstverlening bieden, maar sommige elementen missen nog
	Op dit criterium verloopt de dienstverlening goed en kan het ouders goede dienstverlening bieden

De uitdrukking van de stand van zaken is dus te zien als een oordeel in welke mate de operatie slaagt in zijn doel om aan de behoefte van ouders te voldoen.

4.1 A. Juist

De onderstaande tabel geeft een samenvatting van onze bevindingen over de mate waarin de hersteloperatie tot juiste besluiten komt.

#	Criterium	Status	Bevindingen
A.1	Reproduceerbaar		<ul style="list-style-type: none"> – Betere werkinstructies verhogen reproduceerbaarheid – Vastlegging werkopdrachten kan beter
A.2	Zorgvuldig		<ul style="list-style-type: none"> – Procesbeschrijvingen zijn aanwezig – Processen worden in de praktijk meestal gevolgd – Vier-ogen-principe wordt overal toegepast
A.3	Onafhankelijk		<ul style="list-style-type: none"> – Onafhankelijkheid is goed geborgd – De commissies zijn, in wisselende mate, operationeel
A.4	Met alle informatie		<ul style="list-style-type: none"> – PZB'ers kunnen in principe alle informatie ontsluiten – Informatievoorziening aan commissies is onregelmatig

Andersson Elffers Felix

A.1 De reproduceerbaarheid van besluiten is verbeterd, maar nog niet optimaal

De mate waarin besluiten reproduceerbaar zijn, heeft zich positief ontwikkeld. De randvoorwaarden voor reproduceerbaarheid, zoals passende werkinstructies en formulieren, zijn aanwezig en medewerkers geven aan hiermee bekend te zijn. De behoefte bestaat om de werkinstructies en formulieren (verder) te versimpelen. De organisatie is hier momenteel mee aan de slag.

Ook de opgedane ervaring in november en december draagt bij aan de reproduceerbaarheid van besluiten. Bovendien is er voldoende aandacht voor het opleiden en trainen van persoonlijk zaakbehandelaars. De interpretaties van persoonlijk zaakbehandelaars blijven echter een rol spelen in de mate waarin besluiten reproduceerbaar zijn – het is mensenwerk. Wel kan de vastlegging van het werk dat UHT doet nog verder worden verbeterd.

A.2 Besluiten worden zorgvuldig genomen

De geïnterviewde betrokkenen geven aan dat besluiten zorgvuldig genomen worden. Dat is van belang, aangezien de hersteloperatie een complex en gevoelig proces is. Dit niet alleen om per gedupeerde recht te doen aan de geleden schade, maar ook om ervoor te zorgen dat er geen sprake is van rechtsongelijkheid. Gelijke gevallen dienen gelijk behandeld te worden.

De processen die hiervoor benodigd zijn, zijn ingericht en operationeel. Daarnaast wordt veelvuldig het vier-ogen-principe toegepast en is een vaktechnisch medewerker bij alle casussen betrokken.

De verschillende commissies spelen een belangrijke rol in het verder vergroten van de zorgvuldigheid, in het bijzonder de Commissie van Wijzen. Bij het beoordelen van de urgente en schrijnende gevallen in december heeft deze commissie 202 zaken beoordeeld. In 176 van die gevallen (87%) heeft de Commissie van Wijzen hetzelfde besloten als de beoordelaar.

Wel moet opgemerkt worden dat ouders besluiten niet altijd als zorgvuldig ervaren. Dit is eerder te wijten aan de soms rommelige communicatie met ouders, wat afdoet aan het vertrouwen, dan dat besluiten daadwerkelijk onzorgvuldig zijn.

A.3 De onafhankelijkheid van de beoordeling is goed geborgd

De onafhankelijkheid van de beoordelingen is op meerdere manieren geborgd. De PZB'ers, beoordelaars en de verschillende commissies geven allemaal aan onafhankelijk te kunnen functioneren. De duidelijke scheiding in rollen en verantwoordelijkheden tussen PZB'ers en beoordelaars is hierin van belang. Het feit dat deze twee groepen medewerkers verschillend hiërarchisch worden aangestuurd, draagt daar positief aan bij.

Verder spelen de drie commissies een belangrijke rol in het borgen van onafhankelijkheid. De commissies maken zelfstandig de benodigde afwegingskaders, inrichtingskeuzes en processenafspraken. Commissieleden hebben geen eerdere relatie met Toeslagen. Dit benadrukt en verzekert de onafhankelijke positie van de commissies, zelfs al creëert UHT wel de functionele randvoorwaarden, zoals secretarissen en informatie.

A.4 Informatie is beschikbaar, maar het ontsluiten is tijdrovend

De informatievoorziening in het primaire proces heeft een positieve ontwikkeling doorgemaakt. Persoonlijk zaakbehandelaars en beoordelaars geven aan doorgaans over de juiste informatie te kunnen beschikken. Echter is het ontsluiten daarvan zeer tijdrovend voor de persoonlijk zaakbehandelaars doordat meerdere systemen geraadpleegd moeten worden en dit een grote hoeveelheid handmatig werk vraagt (zie paragraaf 5.2).

De ervaring van de commissies is wisselender. De Commissie van Wijzen geeft aan doorgaans goed geïnformeerd te zijn. Dit blijkt ook uit het feit dat zij in slechts 3% van alle zaken om extra informatie heeft gevraagd. De Bezwaarschriften Adviescommissie geeft echter aan niet altijd over de benodigde informatie te beschikken of dat lang gewacht moet worden op de gevraagde informatie.

4.2 B. Tijdig

De onderstaande tabel geeft een samenvatting van onze bevindingen over de mate waarin de hersteloperatie ouders tijdig handelt.

#	criterium	Status	Toelichting
B.1	Operatie volgens planning		<ul style="list-style-type: none">– Interne planning afgelopen periode gehaald– € 30.000-regeling zet planning vervolg onder druk
B.2	Wachttijd is zo kort mogelijk		<ul style="list-style-type: none">– Door beperkte opschaling lange wachttijden– Planning nog beperkt ingezet als sturingsinstrument– Effect van € 30.000-regeling op wachttijd nog onduidelijk
B.3	Doorlooptijd is zo kort mogelijk		<ul style="list-style-type: none">– Duidelijk verbetering zichtbaar sinds september– Doorlooptijd voor meeste ouders één maand– Wachttijden bij commissie risico voor toekomst
B.4	Tijd is duidelijk voor ouders		<ul style="list-style-type: none">– Wachttijd tot behandeling veelal onduidelijk– Voortgang beoordeling voor ouders beperkt zichtbaar

B.1 De hersteloperatie verloopt volgens planning, maar de planning staat wel onder druk

Volgens de planning van UHT moesten in het laatste kwartaal van 2020 minimaal 300 ouders zijn geholpen en aan het eind van Q1 2021 (cumulatief) minimaal 1.500 ouders. Het doel voor 2020 is behaald door UHT: in 2020 hebben 833 ten minste een voorlopige beschikking ontvangen.⁷ Dit vroeg een flinke inspanning van de organisatie. Medewerkers hebben doorgewerkt in de avonden en weekenden. In 2021 zijn aan het einde van de derde week van januari 50 ouders geholpen.

De nieuwe beleidsmaatregelen zetten de planning voor 2021 onder druk. Met name het uitvoeren van de € 30.000-regeling zal interfereren met de uitvoering van de huidige regelingen, bijvoorbeeld omdat beide processen inzet van dezelfde (kleine) groep sleutelmedewerkers vragen. Daardoor zullen er minder integrale behandelingen plaatsvinden en dus minder ouders worden geholpen.

B.2 De wachttijd voordat ouders een PZB'er toegewezen krijgen is lang

De wachttijd refereert aan de tijd tussen de aanmelding van de gedupeerde ouder en de toewijzing aan een PZB'er. Per 28 januari 2021 hadden bijna 18.000 ouders zich aangemeld als gedupeerde. Bijna 2.600 ouders hebben een PZB'er aan zich toegewezen gekregen. Dit betekent dat er nog vele duizenden gedupeerde ouders momenteel wachten op hun integrale beoordeling. Deze ouders moeten naar verwachting nog lang wachten voordat zij integraal beoordeeld worden. Zelfs als de meest optimistische planning wordt gehaald, zullen er aan het eind van 2021 slechts 12.300 ouders zijn geholpen.

⁷ UHT-statusrapportage SCT versie week 3

Planning productie UHT					
	2020	Q1 2021	Q2 2021	Q3 2021	Q4 2021
Aantal betalingen* (o.b.v. ondergrens)	500	1.000	2.000	2.000	2.800
Cumulatief o.b.v. ondergrens		1.500	3.500	5.500	8.300
Cumulatief o.b.v. bovengrens		3.000	7.500	9.500	12.300

Tot nu toe is het UHT gelukt om deze planning te realiseren.

Realisatie productie UHT				
	Begin nov 2020	Begin dec 2020	Begin jan 2021	Medio jan 2021
Cumulatieve Betalingen o.b.v. voorlopige beschikking	7	89	833	883

Zoals de tabel laat zien, is de omvang van de operatie van UHT in december 2020 snel toegenomen, al is vergeleken over tijd moeilijk door wisselende definities en soms inconsistente informatie. Zo zijn in de cijfers van januari 2021 de aantallen van maart en juli 2020 wel meegenomen; in de cijfers van november en december niet. In januari viel het tempo terug. Geïnterviewden gaven aan dat de organisatie zich toen richtte op de nieuwe beleidsmaatregelen.

De oorzaak van de lange wachttijden ligt er grotendeels in dat elk dossier relatief veel tijd kost (zie paragraaf 5.1), waardoor het lang duurt voordat PZB'ers nieuwe zaken kunnen oppakken. Een mogelijke oplossing is meer PZB'ers aannemen, maar dat vraagt tijd (zie paragraaf 5.4).

Het effect van de € 30.000-regeling op de wachttijd is nog onduidelijk. Het is mogelijk dat ouders afzien van een integrale beoordeling omdat zij tevreden zijn met de geboden € 30.000. Als een grote groep dit doet, zal de wachttijd logischerwijs verkort worden. Toch kan elke ouder nog een integrale beoordeling aanvragen.

B.3 De doorlooptijd is weliswaar teruggebracht, maar nog altijd relatief lang

De doorlooptijd is de tijd tussen het moment waarop de casus van een gedupeerde ouder in behandeling wordt genomen door een PZB'er en de eventuele uitbetaling van compensatie (of het definitieve besluit dat een ouder geen recht heeft op compensatie). De doorlooptijd is voor de meeste ouders ongeveer een maand. In die tijd werken sommige PZB'ers bijna voltijd aan één of enkele dossiers.

Door procesoptimalisatie heeft UHT de gemiddelde doorlooptijd al enigszins teruggebracht. Ten eerste hebben de medewerkers meer kennis en ervaring opgebouwd in de afgelopen maanden. Ervaring is vooral belangrijk omdat er gewerkt moet worden met veel verschillende systemen om een klantbeeld op te stellen en te beoordelen. Ten tweede is er betere samenwerking tussen PZB'ers en beoordelaars, waardoor minder vaak additionele informatie opgevraagd hoeft te worden.

Een van de mogelijke bottlenecks in het terugbrengen van de doorlooptijd is de beperkte schaalbaarheid van commissies. Het aantal dossiers dat zij per periode kunnen afhandelen, is relatief laag. Het adviseren over individuele casussen blijkt tijdrovender dan verwacht. De onderstaande tabel geeft hun productie daar waar het gaat om individuele casussen weer.

Afhandeling commissies hersteloperatie ⁸			
	Begin dec 2020	Begin jan 2021	Medio jan 2021
Aangemeld bij Commissie van Wijzen*	85	218	241
Afgerond door Commissie van Wijzen*	54	210	230
Aangemeld bij Bezwaars. Adviesc.	55	55	55
Afgerond door Bezwaars. Adviesc.	0	0	0
Aangemeld bij Commissie Werkelijke Schade	13	81	71 ⁹
Afgerond door Commissie Werkelijke Schade	0	0	0

*Dit betreft CAF-zaken en individuele zaken.

De verwachting is dat naarmate meer ouders een integrale beoordeling hebben doorlopen, ook de CWS het steeds drukker krijgt. Dit betekent dat de doorlooptijd in de toekomst mogelijk weer stijgt. Bovendien zullen de commissies door hun beperkte schaalbaarheid een eventuele opschaling van UHT niet kunnen bijbenen.

B.4 Ouders hebben slecht inzicht in hun wacht- en doorlooptijd

Ouders weten niet goed wanneer zij gekoppeld worden aan een PZB'er. Dat is vanuit het perspectief van de organisatie te begrijpen: er is een lange wachtlijst, integraal beoordelen is een arbeidsintensief proces en bovendien opereert de organisatie in een voortdurend veranderende omgeving. Gedupeerden verkeren hierdoor in onzekerheid. Vorig najaar kreeg de grootste groep ouders per brief te horen dat zij *niet* in het eerste kwartaal van 2021 geholpen zou worden. Alleen op macroniveau wordt een dashboard bijgehouden met de actuele stand van zaken.

Wanneer een ouder is gestart met het integrale beoordelingsproces, is het ook lastig om in te zien waar zij zich precies bevinden in het proces. Intern is dit wel steeds beter bekend. Er is hard gewerkt aan een *track & trace-systeem*. In dit systeem kan op individueel niveau gekeken worden in welke processtap een ouder zich bevindt. Deze gegevens worden momenteel nog niet gedeeld met de ouder, waardoor deze afhankelijk is van contact met de PZB'er om te zien hoe de casus vordert.

4.3 C. Persoonlijk

De onderstaande tabel geeft een samenvatting van onze bevindingen over de mate waarin de hersteloperatie ouders persoonlijk kan helpen met maatwerk waar nodig.

⁸ De gerapporteerde cijfers voor begin december komen uit de 3^e Voortgangsrapportage. De cijfers voor januari zijn afkomstig uit interne rapportages.

⁹ Het aantal aangemelde dossiers was medio januari lager dan begin januari. Dit is omdat er begin januari een administratieve fout is gemaakt, die later is hersteld.

#	Criterium	Status	Toelichting
C.1	Ouders tevreden met contact		<ul style="list-style-type: none"> – Contact met ouders wordt professioneel gemonitord – Ouders zijn over het algemeen tevreden met contact – Communicatie over nieuwe regelingen liep moeizaam
C.2	Waar nodig maatwerk		<ul style="list-style-type: none"> – Ruimte om met veel situaties rekening te houden – Uitvoering van € 750-regeling was succesvol – Nog weinig ouders hebben inhoudelijke hulp gekregen
C.3	Ouders begrijpen het proces		<ul style="list-style-type: none"> – Primair proces is voor veel ouders begrijpelijk – UHT werkt hard aan begrijpelijke communicatie – Structuur met commissies is ingewikkeld
C.4	Ouders begrijpen de besluiten		<ul style="list-style-type: none"> – Begrijpelijkheid van besluiten wordt nog niet gemeten – Het lijkt erop dat de besluiten niet altijd begrijpelijk zijn
C.5	Ouders in nood geprioriteerd		<ul style="list-style-type: none"> – Worden in de praktijk inderdaad geprioriteerd – Prioritering sterk gebaseerd op indicatie van ouders zelf

C.1 PZB'ers en serviceteam zijn servicegericht, al kunnen ze het werk niet altijd aan

Sinds november laat UHT periodiek door een externe partij de tevredenheid met het contact met ouders monitoren. Uit de eerste rapportages blijkt dat de meeste ouders tevreden zijn over hun contact met het serviceteam en de PZB'ers. Het contact met hen krijgt een rapportcijfer van respectievelijk 8,3 en 8,4. Vooral de vriendelijkheid en behulpzaamheid van medewerkers werden gewaardeerd. Dat is knap bij een doelgroep die vaak weinig vertrouwen in de overheid meer heeft.

Toen er eind december nieuwe regelingen werden aangekondigd, gaf dat problemen. Ouders hadden in de media al veel gehoord over de nieuwe regelingen, maar de details ervan waren nog niet uitgewerkt. Daardoor konden medewerkers veel vragen niet beantwoorden. Ook konden ze de hoeveelheid telefoontjes niet aan, met 5.000 gemiste gesprekken als gevolg. Die waren eind januari nog niet allemaal teruggebeld. Dat leverde veel frustratie op bij ouders en medewerkers zelf. Nieuw beleid werd sneller aangekondigd dan de uitvoering kon bijhouden.

C.2 Er is maatwerk bij financiële hulp, maar aanvullende hulp staat in de kinderschoenen

Binnen de hersteloperatie is veel er op gericht om maatwerk te kunnen bieden. Elke ouder krijgt een eigen PZB'er. Die heeft als taak om het persoonlijke verhaal van de ouder in kaart te brengen en een persoonlijke oplossing te zoeken. De behandelkaders zijn uitgebreid en houden rekening met veel verschillende mogelijke verhalen. Waar nodig biedt de werkwijze van de commissies nog extra ruimte voor maatwerk. Ook het feit dat de hersteloperatie erin is geslaagd om ouders voor kerst alvast € 750 uit te keren, is een vorm van maatwerk.

De hersteloperatie moet ook faciliteren dat ouders inhoudelijke hulp krijgen, zoals juridische bijstand, maatschappelijke ondersteuning, psychologische hulp en hulp bij schulden. Die hulp is nog niet vaak verstrekt. Er zijn ook nog geen geconsolideerde cijfers van, maar duidelijk is dat de meeste ouders nog geen inhoudelijke hulp ontvangen.¹⁰ Dat komt onder andere omdat het bieden van die hulp complex is - zo vraagt maatschappelijke hulp om samenwerking met gemeenten - terwijl de gewenste omvang ervan steeds toeneemt.

C.3 UHT steekt er veel moeite in om het procesverloop voor ouders duidelijk te maken

Gedupeerde ouders doorlopen een uitgebreid proces. Dat proces kan moeilijk te doorgronden zijn voor ouders. UHT steekt er veel energie in om dit proces tóch duidelijk uit te leggen. Naast

¹⁰ Achter de schermen was er wél voortgang. Zo zijn er afspraken met VNG opgesteld voor maatschappelijke ondersteuning en er is een samenwerkingsovereenkomst met Slachtofferhulp Nederland opgesteld. Maar dat heeft nog niet geleid tot veel concrete hulp aan individuele ouders.

het contact met het Serviceteam en PZB'ers zijn er onder andere een eigen website, webinars, blogs en *social media*. Dat lijkt te werken. In interviews gaven ouders aan dat het proces op zichzelf duidelijk is. Data uit het klanttevredenheidsonderzoek ondersteunen dat. Zo wist 85% van de ouders wat ze kunnen doen als ze het niet eens zijn met de uitkomst van het proces.

Een aandachtspunt is de overdracht van UHT naar commissies. Het proces met commissies is al inherent complex. Op dit moment zijn er nog niet veel waarborgen om soepelere overdracht van UHT naar de commissies te borgen. Ouders moeten bijvoorbeeld zelf een aanvraag bij de Commissie Werkelijke Schade indienen. Dat loopt niet via de PZB'er.

C.4 Het is niet inzichtelijk of besluiten voor gedupeerden goed begrijpelijk zijn

Aan het einde van het beoordelingsproces ontvangen ouders een besluit van UHT. Daarin staat of ze een herstelbetaling krijgen. Inmiddels hebben enkele honderden ouders een dergelijk besluit ontvangen. Er zijn nog geen cijfers of ouders dat besluit goed begrijpen.

In interviews is aangegeven dat dit punt wel aandacht verdient. Berekeningen van herstelbetalingen zijn vaak complex. Het is moeilijk die in begrijpelijke taal uit te leggen. Tot nu toe heeft ongeveer 20% van de ouders bezwaar aangetekend tegen het besluit. Een deel van deze bezwaren wordt mogelijk verklaard doordat sommige ouders het besluit niet goed begrijpen. Eén van de oplossingen die daarvoor is aangedragen, is dat UHT de rekenkaders van berekeningen openbaar publiceert. Dan kunnen ook begeleiders van ouders makkelijker nagaan hoe berekeningen zijn uitgevoerd.

C.5 Ouders die zelf aangeven dat ze in nood verkeren, worden geprioriteerd

In de afgelopen tijd heeft UHT aparte processen opgezet om sommige ouders voorrang te geven. Zaken van ouders in acute nood (die bijvoorbeeld hun huis kwijt dreigen te raken) en met schrijnende situaties (met bijvoorbeeld uitzonderlijk veel schade) zijn inderdaad met voorrang opgepakt.

Daarbij zijn twee aandachtspunten. Ten eerste geven sommige geïnterviewde betrokkenen aan dat het moeilijk is om met objectieve criteria te bepalen wie voorrang verdient. Daardoor hangt er veel af van de vraag in hoeverre ouders zelf (overtuigend) aangeven of ze acute nood of een schrijnende situatie kennen. Ten tweede pakt UHT hierdoor de moeilijkste, meest tijdrovende dossiers het eerst op. Een gevolg hiervan kan zijn dat nu nog niet ingewikkelde dossiers mogelijk wel steeds problematischer worden.

5 Verdiepende bevindingen organisatie





In dit hoofdstuk kijken we naar vijf elementen van de organisatie, die randvoorwaardelijk zijn voor een goede dienstverlening. Die vijf onderwerpen beschouwen we op basis van de criteria zoals beschreven in het toetsingskader. Daarbij gebruiken we een vijfpuntschaal. Hoe groener het icoon; hoe gunstiger de stand van zaken.

Status	Toelichting
	Op dit criterium staat de hersteloperatie nog aan het begin van wat er randvoorwaardelijk nodig is om te kunnen functioneren en op te schalen
	Op dit criterium moet de hersteloperatie in termen van randvoorwaarden nog grote stappen zetten om op te schalen
	Op dit criterium is een deel van de randvoorwaarden zodanig ingericht dat het mogelijk is om op te schalen, maar is dat voor een ander deel nog niet mogelijk
	Op dit criterium is de hersteloperatie goddeels klaar voor verdere opschaling, maar ontbreken er nog enkele elementen
	Op dit criterium is de hersteloperatie in termen van randvoorwaarden volledig klaar voor verdere opschaling

De iconen in dit hoofdstuk hebben daarmee een iets andere betekenis dan die in hoofdstuk 3.

5.1 D. Processen

De onderstaande tabel geeft een samenvatting van onze bevindingen over de mate waarin de processen van de hersteloperatie naar behoren functioneren.

#	Criterium	Status	Toelichting
D.1	Processen verlopen goed		<ul style="list-style-type: none"> – Primair proces effectief, ruimte voor optimalisatie – Vaktechnische lijn vergt betere inbedding – Uitwerken werkwijze commissies is aandachtspunt
D.2	Uitvoeringsbeleid volstaat		<ul style="list-style-type: none"> – UHT is positief over kwaliteit uitvoeringsbeleid – Uitvoeringsbeleid komt tijd tekort voor opgave – Zorgvuldig proces niet altijd gevolgd door tijdsdruk
D.3	Aangesloten op regulier proces		<ul style="list-style-type: none"> – Omgeving waarin UHT opereert, verhoudt zich niet goed tot crisisoperatie van UHT – Behoeft aan meer afstemming met processen binnen Toeslagen Regulier en Belastingdienst
D.4	Processen zijn wendbaar		<ul style="list-style-type: none"> – Processen van UHT zijn maar beperkt schaalbaar – Commissies lopen snel capaciteitsgrenzen

D.1 Het primaire proces is grotendeels op orde, maar er is ruimte voor optimalisatie

Sinds begin november is UHT begonnen met het integraal beoordelen van gedupeerde ouders. Betrokkenen geven aan dat dit proces goed verloopt. In de afgelopen tijd zijn hiervoor duidelijke behandelkaders vastgelegd. PZB'ers en beoordelaars kunnen het proces goed uitvoeren. Sinds november is het proces verbeterd door betere samenwerking tussen de teams en meer ervaring bij medewerkers.

Ook de doorontwikkeling van dit primair proces is geborgd. Via interne werksessies wordt binnen UHT gekeken op welke punten het reguliere proces verder ingericht en geïmplementeerd kan worden. Zo werd in een recente bijeenkomst vastgesteld dat op de deelprocessen pre-analyse, compensatie en hardheid nog elf aandachtspunten openstonden. Er werd bijvoorbeeld besproken door wie de controle van de berekeningen en betalingen van de compensatie moest worden uitgevoerd.

Hoewel het proces effectief verloopt, is het proces op specifieke punten nog niet efficiënt. Geïnterviewden geven bijvoorbeeld aan dat de behandelkaders soms te complex zijn en te veel handelingen vragen. Ook verslaglegging kost veel tijd. De ondersteuning van vaktechniek heeft het primair proces nog niet kunnen versnellen. Door deze inefficiënte processen (in combinatie met andere factoren) kon de organisatie in december ongeveer 750 gedupeerde ouders helpen.¹¹

De focus in het proces heeft tot dusver vooral gelegen op het goed inrichten van de integrale beoordelingen. Inmiddels is de scope van de organisatie verbreed. UHT wil gedupeerde ouders ook inhoudelijk helpen met zaken als juridische hulp, schuldenproblematiek en psychische hulp. Hiervoor wordt bijvoorbeeld samengewerkt met gemeenten en zijn hulpvraagteams ingericht. Er is op dit vlak echter nog geen sprake van een volledig ingericht standaard proces.

Ook de processen van de drie commissies vragen aandacht. Zo heeft de Commissie Werkelijke Schade nog geen dossier kunnen afronden. Dat komt deels door gebrek aan ondersteuning, maar deels ook doordat de doorlooptijd van elk dossier erg lang is. De processen van deze commissie zijn dan ook niet geschikt om dossiers van honderden of duizenden ouders te beoordelen.

Het idee achter de commissies was dat drie hooggespecialiseerde onafhankelijke commissieleden uitgebreid naar individuele dossiers zouden kijken, met een uitvoerige analyse van de juridische en bestuurlijke aspecten van een besluit. Zulke processen kosten echter veel tijd. Ambtelijk ondersteuners zouden een deel van het (voor)werk kunnen doen.

D.2 In alle dynamiek is het moeilijk om uitvoeringsbeleid zorgvuldig op te stellen

Het grootste deel van het beleid van de herstelopgave wordt opgesteld door de afdeling Beleid & Uitvoering van DG Toeslagen. Vaktechnisch medewerkers van UHT vertalen die beleids- en uitvoeringskaders dan vervolgens naar werkinstructies. Bij deze teams werken relatief weinig medewerkers. Toch hebben zij veel beleidsmaatregelen verwerkt.

Geïnterviewden zijn positief over de kwaliteit van uitvoeringsbeleid, maar hebben wel zorgen over de capaciteit die beschikbaar is in relatie tot de opgave. Zeker na de nieuwe maatregelen

¹¹ Daarbij geldt wel dat een deel van die medewerkers werkte aan andere (primaire) processen, zoals verzoeken om persoonlijke dossiers en inhoudelijke hulp. Maar ook daar zijn relatief kleine aantallen ouders geholpen.

van december 2020 blijven er onderwerpen liggen die eigenlijk niet kunnen wachten, zoals een aanpak voor ex-partners, een kindregeling en samenwerking met de gemeenten.

Wat betreft uitvoeringsbeleid valt op dat er voor de € 30.000-regeling geen uitvoeringstoets is opgesteld. Verschillende organisatieonderdelen geven aan dat er daarom misschien elementen in de regeling komen die moeilijk uitvoerbaar zijn. Dat had voorkomen kunnen worden als zij eerder betrokken waren.

D.3 De herstelregelingen van UHT zijn beperkt afgestemd met reguliere regelingen

De regelingen die UHT gedupeerde ouders biedt, zijn nog maar beperkt afgestemd met de regelingen binnen het reguliere deel van Toeslagen en de Belastingdienst in brede zin. Zo werd begin januari het risico gesignaleerd dat ouders een deel van het bedrag dat ze in het kader van de € 30.000-regeling zouden ontvangen, meteen weer zouden moeten terugbetalen aan de Belastingdienst om hun schulden af te lossen. Dat is voor nu met een ad hoc regeling opgelost.

Voor een deel is dit gezien de urgentie en haast van UHT onvermijdelijk. Tegelijk is de afstand tussen UHT en andere onderdelen van Toeslagen en de Belastingdienst relatief groot. Het beter doordenken van het regelen en het toetsen hiervan in samenspraak met andere organisatieonderdelen kan helpen deze afstand te verkleinen.

D.4 Het tijdig opschalen van de hersteloperatie is geen vanzelfsprekendheid

Het primair proces van integraal beoordelen is op zichzelf voldoende wendbaar. Er bestaan voor het management van UHT voldoende mogelijkheden om het proces aan te passen, bijvoorbeeld door het aanpassen van beleidskaders en werkinstructies. Dat vraagt enige doorlooptijd, maar in vergelijking met andere uitvoeringsorganisaties kunnen deze aanpassingen binnen UHT snel worden doorgevoerd.

Het opschalen van het proces is aanzienlijk ingewikkelder. Deze opschaling stelt de nodige eisen aan de UHT, die lastig in te vullen zijn. Het gaat hier bijvoorbeeld om het verder automatiseren van de processen en het laten groeien van de formatie. Hiervoor is UHT afhankelijk van ondersteunende organisaties binnen de Belastingdienst. Daarnaast dienen nieuwe medewerkers intern opgeleid te worden, hetgeen tijd en inspanningen kost.

De opschaling wordt naar verwachting ook beperkt door het parallel uitvoeren van de € 30.000-regeling. Deze uitvoering gebeurt dan wel binnen een aparte projectorganisatie binnen UHT, maar de capaciteit die hiervoor nodig is, zal voor een deel moeten komen uit het proces van het integrale beoordelen. De consequentie hiervan is dat de opschaling van dit laatste proces vertraging gaat ondervinden.

Ook de processen van de commissies zijn beperkt op te schalen. Op korte termijn speelt dit punt vooral voor de Commissie Werkelijke Schade. Het risico is dat daar sprake zal zijn van lange wacht- en doorlooptijden. Dit risico is tot nu toe onvoldoende onderkend en kan van grote invloed zijn op het tijdig uitkeren van compensatiebedragen.

5.2 E. IV/IT

De onderstaande tabel geeft een samenvatting van onze bevindingen over de mate waarin de Informatievoorziening en de ICT van de hersteloperatie naar behoren functioneren.

#	Criterium	Status	Toelichting
E.1	Informatie is beschikbaar		<ul style="list-style-type: none"> – Meeste informatie voor het klantbeeld is beschikbaar – Ontsluiten van deze informatie kost veel tijd – Informatie over inningsverleden is vaak onvolledig – Eenheid in informatie is nog niet optimaal
E.2	IT ondersteunt processen		<ul style="list-style-type: none"> – Er is voortgang geboekt in automatisering – Nog steeds is er sprake van handmatige acties – IT-ondersteuning van commissies verbetert langzaam
E.3	IV-verbetering verloopt efficiënt		<ul style="list-style-type: none"> – IT van UHT krijgt voldoende prioriteit binnen Toeslagen – Link tussen management en IV-afdeling niet altijd goed – Nog geen regulier proces voor doorontwikkeling
E.4	Gegevens zijn beveiligd		<ul style="list-style-type: none"> – Gegevens in de meeste applicaties zijn AVG-proof – Acties van medewerkers in systemen worden gelogd
E.5	Monitoring verloopt efficiënt		<ul style="list-style-type: none"> – Dashboard gespecificeerd en gedetailleerd – <i>Track & trace</i>-systeem is recent beschikbaar gekomen

E.1 De meeste informatie is wel beschikbaar, maar het verzamelen ervan kost veel tijd

Medewerkers geven aan dat de informatie over het klantbeeld van gedupeerde ouders meestal wel beschikbaar is. Informatie over wanneer ouders recht op welke toeslagen hadden, staat ordentelijk in de systemen of in archieven. Zo hoefde de Commissie van Wijzen in minder dan 5% van de gevallen om aanvullende informatie te vragen.

Het verzamelen en duiden van deze informatie kost echter veel tijd. De informatie staat in informatiesystemen van de Belastingdienst en Toeslagen. Die systemen zijn niet ontworpen met het doel om als basis voor een integrale beoordeling te dienen. De *user interface* is niet gebouwd met het werk van PZB'ers in gedachten en de informatie is niet geordend om een beoordeling achteraf te faciliteren. Informatie van 2012 en eerder is niet direct in de systemen terug te vinden en staat in archieven. Het intensieve proces van informatieverzameling is voor nu een gegeven, waar weinig aan veranderd kan worden.

Anders is de situatie bij informatie over het inningsverleden van ouders. Ook die informatie staat in een systeem van de Belastingdienst, maar medewerkers van de hersteloperatie geven aan dat ze daar niet altijd toegang toe hebben. Afstemming hierover met de Belastingdienst verloopt tot nu toe moeizaam. Er worden wel vorderingen gemaakt om alle informatie die betrekking heeft op één gedupeerde ouder centraal te verzamelen (het zogeheten '*single point of truth*').

E.2 Sinds september is het handmatig werk licht teruggebracht

Sinds de vorige doorlichting zijn er enkele werkprocessen geautomatiseerd die in de zomer van vorig jaar nog handmatig werk vereisten. Zo is het opstellen van beschikkingen op basis van eindoordelen geautomatiseerd. Verder is er een uploadvoorziening gemaakt voor het aanleveren van documenten, is er een rekentool voor het berekenen van compensatiebedragen ontwikkeld en is de toegang tot informatie voor commissies verbeterd.

Tegelijk voert UHT een belangrijk deel van activiteiten in het kader van de integrale beoordelingen nog handmatig uit. Dit speelt vooral voor invorderingen en uitbetalingen, workflow management en correspondentie. Er is dan ook nog potentie is voor verdere automatisering. Gegeven de benodigde opschaling zal deze in de komende periode moeten worden ingevuld. Ook de commissies geven aan dat hun IT-voorzieningen verbeterd zijn,

maar dat er nog het nodige handmatig werk resteert, bijvoorbeeld bij het verkrijgen, printen en intern verspreiden van dossiers.

E.3 In de praktijk loopt de doorontwikkeling van IV niet altijd optimaal

UHT kent geen eigen IV-team, maar wordt ondersteund door de brede IV-organisatie van de Belastingdienst. Het voordeel hiervan is dat de hersteloperatie gebruik kan maken van de bestaande kennis en capaciteit die daar aanwezig is.¹² Het nadeel is dat de hersteloperatie daarmee meegaat in het reguliere werkproces van de centrale IV-organisatie. Verzoeken van UHT moeten ‘concurreren’ met verzoeken van andere onderdelen van Toeslagen en de Belastingdienst, maar krijgen in de huidige praktijk voldoende prioriteit.¹³

Er is (nog) geen proces waarin medewerkers van UHT samen met de IV-organisatie bepalen welke doorontwikkeling van bestaande applicaties nodig is. Ook wordt de IV-organisatie niet altijd vooraf meegenomen in de ontwikkeling van nieuw (uitvoerings)beleid. Daardoor kost het aanleveren en vertalen van de behoeften van UHT naar de IV-organisatie vaak meer tijd dan het daadwerkelijk technisch aanpassen van applicaties zelf. Hierbij speelt mee dat medewerkers van UHT niet altijd ervaring hebben met het specificeren van hun behoeften aan IT-ondersteuning.

E.4 Gegevensbeveiliging is in grote lijnen op orde

In de hersteloperatie wordt vooral gebruikgemaakt van persoonsinformatie uit informatiesystemen van de Belastingdienst en de reguliere verstrekking van Toeslagen. Die systemen zijn goed beveiligd. De gegevensbescherming daarvan is in lijn met de BIO als norm te gebruiken. De BIO is een uitwerking is van de internationale ISO 27001-norm.

Activiteiten van medewerkers worden in logbestanden opgeslagen, waardoor de traceerbaarheid geborgd is. De capaciteit om deze logbestanden continu te monitoren is echter schaars. DG Toeslagen is voornemens om een onderzoek te starten naar logging en monitoring, en kijkt aanvullend ook naar de exportfunctionaliteit van applicaties.

E.5 Monitoringsinformatie is sinds kort verbeterd

Binnen UHT ontbrak het tot voor kort aan voldoende automatisch te genereren monitoringsinformatie. Er was geen bruikbare centrale registratie van hoeveel ouders zich waar in het proces bevonden. Veel informatie werd op ad hoc basis in losse spreadsheets bijgehouden. Definities van de ‘productie’ veranderden regelmatig, iets wat het moeilijk maakt om de ontwikkeling van de productie over de tijd te monitoren en te vergelijken.

De monitoringsinformatie landde in een dashboard. Dit dashboard kon tot voor kort maar een beperkte set informatie laten zien. Het ontbrak hierin aan gegevens over bijvoorbeeld klachten, bezwaar en bredere hulp. Ook was er geen informatie in opgenomen, die aangaf wat de meest actuele ‘bottlenecks’ in het proces waren die de groei van het aantal te behandelen dossiers verhinderden. Dit bemoeilijkte de sturing op de processen en ook de informatievoorziening naar externen, bijvoorbeeld in de richting van de Tweede Kamer.

Inmiddels wordt de monitoringsinformatie snel uitgebreid. In januari is specifiek voor UHT een *track & trace*-systeem beschikbaar gekomen, waarbij in één register wordt bijgehouden

¹² Dat is extra belangrijk, omdat UHT veel informatie moet ontsluiten uit oude systemen van de Belastingdienst en Toeslagen.

¹³ UHT krijgt vooral prioriteit boven andere onderdelen van Toeslagen. Het nadeel daarvan is dat het uiteindelijk de reguliere operatie van Toeslagen kan schaden.

waar ouders zich in het proces van compensatie bevinden. Hiermee is de monitoringsinformatie verbeterd, waardoor gerichtere sturing mogelijk is.

5.3 F. Sturing

De onderstaande tabel geeft een samenvatting van onze bevindingen over de mate waarin de aansturing van en de sturing binnen de hersteloperatie goed functioneren.

#	Criterium	Status	Toelichting
F.1	Sturingslijnen helder		<ul style="list-style-type: none"> – Sturingsverfijning moet zich nog verder ontwikkelen – Dashboard en tijdige sturingsinformatie beschikbaar
F.2	Taken en rollen duidelijk belegd		<ul style="list-style-type: none"> – Steeds meer duidelijkheid over meeste rollen en taken – Organisatie-inrichting kristalliseert zich uit – Verbinding met commissies moet beter
F.3	Organisatie is wendbaar		<ul style="list-style-type: none"> – Flexibiliteit beperkt door inrichtingskeuzes – Maatregelen vooraf beperkt getoetst op uitvoerbaarheid
F.4	Planning betrouwbaar		<ul style="list-style-type: none"> – Planning is <i>up to date</i> en grotendeels gehaald – Planning nog weinig geavanceerd – Opzet van commissies bemoeilijkt integrale planning

F.1 Op het gebied van sturing en sturingsinformatie zijn nog verbeteringen mogelijk

Tot nu toe is binnen UHT voornamelijk gewerkt op basis van het ‘*first-in, first-out*’-principe. Een uitzondering hierop is het prioriteren van gedupeerden met acute problematiek. Meer sturingsintelligentie gericht op verkorting wachttijden en vermindering belasting organisatie zal tot betere uitkomsten leiden. Verbetering is bijvoorbeeld mogelijk door slimme selectie aan de voorkant van het proces door medewerkers met veel ervaring. Dan kan ook een afhandelingslijn worden geopend met relatief eenvoudige zaken. Daarmee zal de gemiddelde wachttijd over het geheel dalen. En de belasting door de telefonische navragen over behandeling verminderen.

Zoals beschreven bij E.5 (zie paragraaf 5.2) zijn er de afgelopen periode zijn er recent flinke vorderingen gemaakt in het opzetten en bijhouden van sturingsinformatie. Aandachtspunt is dat niet altijd alle leidinggevendenden binnen de organisatie over dezelfde sturingsinformatie konden beschikken. Hiervoor is nodig dat permanent wordt gewerkt aan het onderhouden en verbeteren van deze informatie. Het gaat hierbij om informatie die UHT in staat stelt om proactief op de processen te sturen. Dit betreft onder meer informatie die inzicht geeft in de ‘bottlenecks’ in deze processen. Deze informatie helpt om te bepalen welke interventies nodig zijn om de afhandeling van dossiers te versnellen en te kunnen opschalen.

F.2 De inrichting van UHT is de afgelopen periode aanzienlijk verbeterd

Sinds september 2020 is de inrichting van de organisatie verbeterd. Er is steeds meer duidelijkheid over ieders taken, rollen en verantwoordelijkheden. Begin januari is de organisatiestructuur bijgewerkt.

Aandachtspunt is dat de taakafbakening van ondersteunende teams minder duidelijk is dan die van teams in het primair proces; zo kan er potentieel overlap of juist witte vlekken zitten tussen de taken van teams als Centrale Regie, Vaktechniek, Data, PMO en Directieadvies- en ondersteuning.

Ook de taken, rollen en verantwoordelijkheden rond de commissies zijn niet altijd scherp. Het was voor de commissievoorzitters vaak nog zoeken met wie zij binnen UHT zaken kunnen

Andersson Elffers Felix

doen voor het verkrijgen van faciliteiten, capaciteit of financiële middelen. Dat geeft een onrustig beeld, maar maakt ook dat signalen uit de commissies over werklast en afhandelingsproblematiek niet adequaat worden opgepakt. Wel zien commissies hier de laatste tijd enige verbetering in.

F.3 De hersteloperatie is mede door een aantal inrichtingskeuzes beperkt wendbaar

Bij de oprichting van UHT is gekozen voor een ‘klassieke’ dienststructuur. Deze structuur past bij het zijn van een uitvoeringsorganisatie, maar biedt tegelijk een beperkte wendbaarheid. Besluitvormingsprocessen verlopen bijvoorbeeld over veel schijven en vergen de nodige doorlooptijd. Het kost hierbij moeite om de realiteit van de politiek te verbinden met de realiteit van de uitvoering. Ook krijgt UHT te maken met reguliere medezeggenschap. De vraag is of het model hiervoor werkt binnen de context van een ‘crisisorganisatie’ met een opdracht onder hoge tijdsdruk. De huidige inbedding maakt het voor UHT lastig om nieuwe maatregelen van het kabinet snel te vertalen naar de eigen operatie.

Hierbij speelt dat voor dergelijke nieuwe maatregelen doorgaans geen uitvoeringstoetsen worden uitgevoerd. Hierdoor is ten tijde van de besluitvorming niet helder wat de consequenties hiervan zijn voor UHT. Achteraf moet dan blijken of UHT wendbaar genoeg is om de toezeggingen die zijn gedaan tijdig te realiseren. Inmiddels zijn er dan naar de buitenwereld toe wel verwachtingen gewekt.

F.4 Er is een planning beschikbaar, maar deze is nog niet geschikt als sturingsinstrument

UHT heeft veel energie gestoken in het verbeteren van de planning. Dat heeft resultaat gehad. Er is nu een planning van de activiteiten beschikbaar. Deze is betrouwbaar, in de zin dat de voorgenomen activiteiten in november en december 2020 daadwerkelijk zijn uitgevoerd. De planning wordt regelmatig bijgewerkt.

De huidige planning is niet te gebruiken als sturingsinstrument. Daarvoor is deze te grofmazig. De planning maakt bijvoorbeeld niet inzichtelijk welke ouders in welke fase van het proces zitten. Daarnaast is de planning vooral gericht op UHT zelf en minder op het werk van de commissies. De risico's in het werk van de commissies zijn hierdoor beperkt inzichtelijk.

5.4 G. Personeel

De onderstaande tabel bevat een samenvattend overzicht van onze bevindingen gericht op de invulling van de personele randvoorwaarden voor een adequate uitvoering van de hersteloperatie.

#	Criterium	Status	Toelichting
G.1	Voldoende personeel		<ul style="list-style-type: none">— Formatie momenteel voor overgrote deel ingevuld— Op korte termijn omvangrijke uitbreiding noodzakelijk— Instroom verloopt te traag om in uitbreiding te voorzien
G.2	Competenties en vaardigheden		<ul style="list-style-type: none">— Sterke afhankelijkheid van beperkt aantal medewerkers— Weinig tijd en gelegenheid om medewerkers op te leiden— Sterke behoefte aan meer vaktechnische expertise
G.3	Goed personeelsbeleid		<ul style="list-style-type: none">— HRM zwak ontwikkeld onderdeel van organisatie— Samenwerking SSO O&P verloopt uiterst moeizaam— Risico op uitstroom dan wel uitval van medewerkers
G.4	Juiste omgeving en werkdruk		<ul style="list-style-type: none">— Werkdruk is hoog en niet toekomstbestendig— Sterke behoefte aan tijdelijke pas op de plaats

G.1 De groei van formatie van UHT verloopt te traag om verwachtingen waar te maken

Momenteel vervullen ongeveer 550 fte een rol in de hersteloperatie, exclusief leden van de commissies. Van hen is 63% gedetacheerd vanuit andere overheidsorganisaties, voornamelijk de Belastingdienst. De overige 37% is externe inhuur. Omdat UHT een tijdelijke organisatie is, werken er niet of nauwelijks medewerkers met een vast dienstverband bij UHT.

De grootste groep medewerkers zijn PZB-er (ruim 200 fte), gevolgd door medewerkers die actief zijn in de teams Betalen en Innen (ruim 100 fte). Aanvullend zijn er ongeveer 40 beoordelaars. De overige medewerkers zijn werkzaam voor het serviceteam en ondersteunende onderdelen, zoals vaktechniek, data en management.

Het afgelopen half jaar is het personeelsbestand van UHT aanzienlijk gegroeid. De formatie zoals die eerder was vastgesteld, is daarmee vrijwel volledig ingevuld. De organisatie heeft hierin voortvarend geacteerd. Naar de toekomst toe is behoefte aan een aanzienlijke uitbreiding van de formatie, mede ook ingegeven door de kabinetsmaatregelen van december. Over deze uitbreiding zijn recent heldere afspraken gemaakt.

Het proces van aannemen en landen van personeel verloopt echter traag. UHT is in deze afhankelijk van de shared service organisatie binnen de Belastingdienst gericht op organisatie en personeel (SSO O&P). De samenwerking hiermee verloopt stroef, vooral doordat UHT gehouden wordt aan alle reguliere procedures en doorlooptijden.¹⁴ De afhankelijkheid van SSO O&P maakt dat het instroomtempo van nieuwe medewerkers, zowel vast als flexibel, te beperkt is om alle benodigde activiteiten uit te voeren. Dit is in potentie een belemmering voor de uitbreiding van de activiteiten van UHT.

G.2 UHT heeft te maken met een schaarste aan goed opgeleide medewerkers

Door de druk op de uitvoering heeft UHT weinig gelegenheid om nieuwe medewerkers op te leiden. Hier is wel behoefte aan. Het personeelsbestand van UHT bestaat vrijwel uitsluitend uit ingeleende dan wel ingehuurde medewerkers. De ingeleende (en dus gedetacheerde) medewerkers zijn bijna allemaal afkomstig van andere onderdelen van de Belastingdienst (incl. Toeslagen). Ze zijn vooral geworven op basis van beschikbaarheid en vrijwilligheid en in mindere mate op kennis en vaardigheden. Een groot deel van de medewerkers heeft dan ook geen achtergrond in toeslagen. Dit is in lijn met het verzoek van de Tweede Kamer om medewerkers die betrokken zijn geweest bij het ontstaan van de toeslagenaffaire, geen rol te geven bij het oplossen hiervan.

Dit betekent dat veel medewerkers opgeleid moeten worden. Door de druk op de organisatie is hier weinig tijd en gelegenheid voor, vooral voor medewerkers in functies die vaktechnische expertise vereisen. Een groot aantal medewerkers werkt hierdoor op de top van zijn of haar mogelijkheden.

In relatie met het bovenstaande punt is de schaarse beschikbaarheid van vaktechnische expertise een zorgpunt voor de toekomst. Een deel van medewerkers met deze expertise stroomt binnenkort uit, omdat hun detacheringsovereenkomst afloopt. Deze medewerkers zijn gezien hun ervaringen binnen UHT weinig geneigd hun detachering te verlengen. Dit vormt een risico voor de continuïteit en kwaliteit in de activiteiten van UHT.

¹⁴ Zo staat er bijvoorbeeld een standaard doorlooptijd van zes weken voor het werven of inhuren van nieuwe medewerkers. Voor UHT is deze doorlooptijd te lang.

G.3 De (mentale) werkdruk is al langere tijd hoog, wat de organisatie kwetsbaar maakt

De medewerkers van UHT hebben al langere tijd te maken met een hoge werkdruk. Het gaat hierbij niet alleen om de fysieke werkdruk (in uren), maar ook om de mentale werkdruk als gevolg van de politieke en maatschappelijke aandacht. Deze combinatie maakt dat de intensiteit van het werk hoog is. De groep medewerkers die aangeeft hun werk met plezier te doen is afgenomen van 77,1% naar 67,1% en de groep medewerkers die aangeeft een goede werk-privé balans te ervaren is afgenomen van 59,8% naar 43,2%.¹⁵

In deze speelt ook de coronacrisis een rol. Enerzijds zorgt deze ervoor dat er efficiënt gewerkt wordt. Anderzijds legt deze crisis beperkingen op aan de interne onderlinge uitwisseling tussen medewerkers, zowel formeel als informeel. Er is weinig gelegenheid voor gezamenlijke reflectie en ontlasting. Ook wordt hierdoor maar beperkt van elkaar geleerd, bijvoorbeeld over de afwegingen die gemaakt worden in de omgang met dossiers van gedupeerden. Het risico is dat medewerkers hier verschillend in acteren en gelijke gevallen (ondanks de heldere behandelkaders) niet altijd gelijk behandeld worden.

G.4 Het behoud van medewerkers is een belangrijk aandachtspunt

Binnen UHT is er slechts één adviseur op het gebied van HRM beschikbaar. Voor het overige is de organisatie afhankelijk van het eerder aangehaalde SSO O&P. Dit maakt UHT op het gebied van personeelsbeleid kwetsbaar. In combinatie met de zeer hoge werkdruk leidt dit er in de dagelijkse praktijk toe dat medewerkers zich nogal eens aan hun lot overgelaten voelen, het gevoel hebben weinig in verbinding te staan met de rest van de organisatie en moeite hebben hun motivatie vast te houden. Dit ondanks dat er een programma voor *onboarding* is geïntroduceerd met aandacht voor vakmanschap en *well being* van medewerkers.

Het risico op uitstroom of uitval van medewerkers beoordelen we als groot. Deze uitstroom manifesteert zich nu al door het vertrek van medewerkers op een aantal sleutelposities binnen de organisatie. Hierdoor ontstaan niet alleen vacatures, maar verliest UHT ook schaarse en daardoor kostbare kennis. Het behoud van medewerkers is dan ook een belangrijk aandachtspunt voor de aankomende periode, zeker omdat de werkdruk voorlopig naar verwachting niet zal afnemen.

5.5 H. Cultuur

Onderstaande tabel schetst onze bevindingen over de organisatiecultuur van UHT.

#	Criterium	Status	Toelichting
H.1	Tevredenheid gemonitord		<ul style="list-style-type: none">— Medewerkerstevredenheid en welzijn wordt gemonitord— Tevredenheid staat onder druk
H.2	Medewerkers zijn betrokken		<ul style="list-style-type: none">— Medewerkers zijn zeer betrokken bij de opgave van UHT— Recente ontwikkelingen vormen risico's voor de motivatie betrokkenheid van medewerkers
H.3	Transparante cultuur		<ul style="list-style-type: none">— Beperkte transparantie door gebrekkige communicatie— Communicatielijnen vooral top-down, weinig bottom-up
H.4	Feedbackloop aanwezig		<ul style="list-style-type: none">— Medewerkers ervaren ruimte om feedback te geven— Opvolging van de gegeven feedback blijft onduidelijk
H.5	Leercyclus geïmplementeerd		<ul style="list-style-type: none">— Binnen pods zijn op lokaal niveau een leercycli ingericht— Op hoger niveau ontbreekt een duidelijke leercyclus

¹⁵ UHT (2020) *Resultaten enquête 'betrokkenheid en welzijn'*, interne documenten

Andersson Elffers Felix

H.1 Medewerkers zijn tevreden, maar er liggen (grote) risico's op de loer

De medewerkerstevredenheid wordt periodiek gemonitord. De resultaten van deze monitor worden teruggekoppeld aan het managementteam van UHT. In vervolg hierop zijn meerdere verbeter sessies georganiseerd om met de uitkomsten van dit onderzoek aan de slag te gaan. Uit de enquête en verbeter sessies blijkt dat de medewerkerstevreden- en betrokkenheid groot is, maar onder druk staat. Dit beeld komt overeen met het beeld uit gesprekken met medewerkers. In onderstaande alinea's volgt een nadere toelichting.

H.2 Medewerkers zijn erg betrokken bij de hersteloperatie

De betrokkenheid bij alle medewerkers bij de opdracht van UHT en het recht willen doen aan de gedupeerde ouders is enorm groot. In de meeste recente enquête 'betrokkenheid en welzijn'¹⁶ geeft 86% van de medewerkers aan zich betrokken te voelen. Hoewel dit een kleine afname is ten aanzien van de voorgaande meting (89,6%) blijft het percentage hoog. Deze betrokkenheid is terug te zien in alle lagen van de organisatie en daarnaast ook bij de ingestelde commissies. Het feit dat het overgrote deel van medewerkers er vrijwillig voor heeft gekozen om (tijdelijk) bij UHT te werken is en blijft hierin een belangrijke factor.

De recente impactvolle kabinetsbesluiten, de (veelal negatieve) media-aandacht en de hoge werkdruk vormen een risico voor de betrokkenheid van medewerkers. Dit signaal komt van een belangrijk deel van de medewerkers, werkzaam op verschillende niveaus en binnen uiteenlopende onderdelen van de organisatie. Ze uiten hun zorgen hierover. Het risico lijkt het grootst bij de PZB'ers en bij de serviceafdeling. In de enquête 'betrokkenheid en welzijn' zijn deze signalen eveneens zichtbaar.

H.3 De interne communicatie is verbeterd, maar blijft aandacht vragen

De interne communicatie heeft een positieve ontwikkeling doorgemaakt. De introductie van wekelijkse online bijeenkomsten met leden van het managementteam over actuele thema's, een wekelijkse nieuwsbrief, inhoudelijke updates op elke dinsdag en donderdag, en de rondetafelgesprekken met het managementteam over de recent genomen kabinetsbesluiten hebben hieraan bijgedragen. Ook biedt de nieuwe organisatiestructuur met heldere sturingslijnen de mogelijkheid om de communicatie te verbeteren.

Desondanks heerst er momenteel veel onvrede over de volledigheid en tijdigheid van informatie die medewerkers ontvangen. Zo ervaren medewerkers de communicatie over de recente kabinetsbesluiten als gebrekkig. De interne informatiestroom bleef achter bij de communicatie met de buitenwereld. Daarnaast wordt de communicatie als gefragmenteerd ervaren. Dit creëert binnen de organisatie onrust en onzekerheid. Tot slot lijkt de interne communicatie zich vooral toe te spitsen op vakinhoudelijke thema's en minder op thema's als de (cultuur)waarden en ervaringen van medewerkers. Wel is er onder de medewerkers grote waardering voor de dag- en weekstarts (op het niveau van pods), waarbij de mogelijkheid bestaat om vragen te stellen en informatie uit te wisselen.

H.4 Er is ruimte voor feedback, maar de opvolging is onduidelijk

Medewerkers geven aan dat er ruimte is om feedback te geven richting collega's en directe leidinggevenden. Zo geeft 73,7% van de medewerkers aan de veiligheid te ervaren om zaken 'waar ze mee zitten' te delen met hun leidinggevenden en geeft 92,9% van de medewerkers aan zich gesteund te voelen door collega's.

De opvolging die gegeven wordt aan de feedback blijft voor medewerkers echter onduidelijk. De terugkoppeling die op feedback volgt, wordt als zeer beperkt ervaren. Het beeld hierbij is

¹⁶ UHT (2020) *Resultaten enquête 'betrokkenheid en welzijn'*, interne documenten

Andersson Elffers Felix

dat de interne sturingslijnen hiervoor niet goed worden benut, waardoor hiërarchische lagen of organisatieonderdelen overgeslagen worden. Dit geldt voor zowel de lijn vanuit management naar uitvoerende medewerkers als ook de lijn andersom. Dit beperkt het lerend vermogen van de organisatie en is ook van invloed op de motivatie van medewerkers.

H.5 Er zijn lokale leercycli georganiseerd, maar niet in de gehele organisatie

De leercycli zijn werkend voor zover het de pods betreft. Medewerkers geven aan dat de dagen en weekstart hierin een belangrijke rol vervullen. De leercycli over de grenzen van teams heen lijken zeer beperkt op gang te komen. De verbinding tussen de vaktechnische organisatielijn, centrale regie en het primaire proces is meermaals aangehaald als onderwerp voor verbetering. Hier ligt een kans om het lerend vermogen van de organisatie verder te vergroten.

Hierbij moet opgemerkt worden dat het lerend vermogen te lijden heeft onder de grote druk waar UHT mee te maken heeft. Er wordt voorrang gegeven aan het ondersteunen van gedupeerde ouders. Hoewel dit begrijpelijk is, kan en mag het belang van gezamenlijke reflectie niet worden onderschat, zowel voor het optimaliseren van de processen als voor het welzijn van medewerkers.

Bijlagen

Bijlage I: Toetsingskader
Bijlage II: Bronnen

Bijlage I: Toetsingskader

Voor de doorlichting hebben we een toetsingskader opgesteld. Dit toetsingskader bevat de criteria die we gebruikt hebben om de uitvoering van de hersteloperatie te beoordelen. De criteria zijn hieronder per categorie beschreven.

Criteria gericht op dienstverlening

A. Juist

- 1.1 Beoordelingen verlopen reproduceerbaar; gronden voor besluit zijn gedocumenteerd
- 1.2 Beoordelingen verlopen zorgvuldig, met check en waarborgen
- 1.3 Beoordelingen verlopen onafhankelijk
- 1.4 Beoordelingen verlopen op basis van alle relevante informatie

B. Tijdig

- 2.1 Hersteloperatie verloopt volgens de meest recente tijdsplanning
- 2.2 Wachtijd is zo kort mogelijk
- 2.3 Doorlooptijd is zo kort mogelijk
- 2.4 Wachtijd en doorlooptijd zijn duidelijk voor ouders

C. Persoonlijk

- 3.1 Ouders zijn tevreden met contact
- 3.2 Ouders krijgen waar nodig maatwerk geboden
- 3.3 Ouders begrijpen het proces en weten waar ze hierin staan
- 3.4 Ouders begrijpen de besluiten over hun zaak
- 3.5 Ouders in acute nood worden geprioriteerd

Criteria gericht op organisatie

D. Processen

- 4.1 Processen van elke soort¹⁷ verlopen naar tevredenheid
- 4.2 Uitvoeringsbeleid volstaat voor goede hersteloperatie
- 4.3 Processen zijn aangesloten op reguliere organisatie
- 4.4 Processen geven ruimte voor wendbaarheid en opschaling

E. IV/IT

- 5.1 Informatie om klantbeeld te reconstrueren is beschikbaar
- 5.2 Gegevens zijn beveiligd
- 5.3 IT-tools kunnen processen adequaat ondersteunen

¹⁷ In elk geval: Regulier beoordelingsproces; Compensatie, Inhoudelijke steun, Communicatie, Bedrijfsvoering; Prioritering

Andersson Elffers Felix

- 5.4 IV-verbetering verloopt efficiënt
- 5.5 Monitoring verloopt efficiënt

F. Sturing

- 6.1 Sturing en escalatiemechanismen functioneren goed
- 6.2 Taken, rollen en besluitvorming zijn duidelijk belegd
- 6.3 Organisatie is voldoende wendbaar om mee te bewegen met nieuwe ontwikkelingen
- 6.4 Planning is betrouwbaar en *up to date*
- 6.5 Interne communicatie verloopt goed

G. Personeel

- 7.1 Voldoende personeel van elke groep¹⁸ is beschikbaar en opgeleid
- 7.2 Medewerkers hebben de juiste competenties en vaardigheden
- 7.3 Personeelsbeleid weet talent te waarderen en te behouden
- 7.4 Medewerkers ervaren een veilige omgeving met acceptabele werkdruk

H. Cultuur

- 8.1 Medewerkerstevredenheid wordt gemonitord
- 8.2 Medewerkers zijn betrokken
- 8.3 Transparante cultuur aanwezig
- 8.4 Feedbackloop voor verbetering is aanwezig
- 8.5 Leercyclus is geïmplementeerd en functioneert goed

¹⁸ In elk geval: PZB'ers, Beoordelaars, Vaktechnische functies, Ondersteunende medewerkers en Commissieleden

Bijlage II: Bronnen

Interviews

Voor het doorlichten van UHT is met een breed scala aan betrokkenen gesproken. Onderstaand treft u een lijst van de geïnterviewden naar functie:

UHT management en medewerkers

1. DG Toeslagen
2. pDG-Toeslagen
3. Directeur UHT
4. Afdelingshoofd UHB
5. Hoofd herstel I
6. Hoofd herstel II
7. Hoofd vaktechniek
8. Hoofd staf en data
9. Hoofd service
10. Hoofd PMO
11. Landelijk vaktechnisch coördinator en vaktechnisch medewerker
12. Coördinator directieadvies & -ondersteuning
13. Persoonlijk zaakbehandelaars
14. Medewerkers centrale regie
15. Medewerkers planning
16. Medewerkers control
17. Medewerkers IV
18. Medewerker HR
19. Communicatiemanager en interne communicatieadviseur
20. Leden medewerkersraad

Commissies

21. Voorzitter Commissie van Wijzen
22. Voorzitter Bezwaarschriften Adviescommissie
23. Voorzitter Commissie Werkelijke Schade

Gedupeerden

24. Leden ouderpanel
25. Individuele ouder

Andersson Elffers Felix

Documenten

Bij het doorlichten van UHT zijn verschillende soorten documenten geanalyseerd.

Onderstaand een overzicht van de verschillende documenttypes:

1. Rapportages m.b.t. de medewerkerstevreden- en betrokkenheid
2. Rapportages m.b.t. de klanttevredenheid
3. Beleidsdocumenten
4. Organogrammen
5. Procesbeschrijvingen
6. Voortgangsrapportages aan Tweede Kamer
7. SCT documenten (3-12-2020 t/m 21-01-2021)
8. Rapportage mb.t. de eerste doorlichting door BCG