Inspectie belastingen, toeslagen en douane



Het ongemak van complexiteit

Onderzoek naar het aanvragen van toeslagen

April 2026

Inleiding

Toeslagen zijn inkomensafhankelijke regelingen die financiële ondersteuning bieden aan burgers die daarvoor in aanmerking komen. Dit betekent dat de hoogte van de toeslag afhankelijk is van verschillende factoren, zoals inkomen, vermogen, huurprijs van de woning en huishoudsamenstelling. Deze gegevens vormen de basis voor de berekening van hoeveel toeslag een burger ontvangt. Burgers moeten een toeslag zelf aanvragen bij Dienst Toeslagen (verder: Toeslagen) en daarbij zorgen voor een juiste, volledige en tijdige aanlevering van hun inkomensgegevens en andere relevante informatie. Op basis van een inschatting van hun situatie ontvangen zij een voorschot. Na afloop van het jaar volgt een definitieve berekening. Het verschil met het betaalde voorschot leidt tot een nabetaling of een terugvordering.

Jaarlijks ontvangt Toeslagen ongeveer 1 miljoen nieuwe aanvragen voor toeslagen. We hebben een onderzoek uitgevoerd naar het aanvraagproces van Toeslagen. Met dit onderzoek willen wij eraan bijdragen dat het aanvraagproces zo goed mogelijk aansluit op de verwachtingen en behoeften die burgers daarbij hebben. Het onderzoek toont aanknopingspunten om dit te verbeteren.

Hoewel we zien dat Toeslagen zich inspant om de dienstverlening aan burgers te verbeteren, blijven we ons zorgen maken over de complexiteit van het huidige toeslagenstelsel. Deze complexiteit leidt tot onzekerheid bij burgers en kan slechts beperkt worden verminderd door inspanningen van Toeslagen. Ze hangt samen met de systematiek van inschattingen en voorschotten die het stelsel kenmerkt. Een structurele vermindering van complexiteit vraagt daarom om keuzes op stelselniveau. Een van de uitkomsten van onze rapportage is dan ook een oproep aan de politiek om tot vereenvoudiging van het stelsel te komen.

Voordat we onze inzichten toelichten, gaan we in op de maatschappelijke urgentie om het aanvraagproces goed te laten aansluiten op de verwachtingen en behoeften van burgers. Ook lichten we toe hoe we ons onderzoek hebben uitgevoerd. Vervolgens beschrijven we welke inzichten we hebben opgedaan over het aanvraagproces van toeslagen. Daarna laten we zien hoe Toeslagen zich inspant om ervaringen van burgers te verzamelen en op basis daarvan de dienstverlening aan burgers verbetert. We sluiten de rapportage af met onze conclusies en aanbevelingen.



1 Context en onderzoeksaanpak

Maatschappelijke urgentie van een toegankelijk toeslagenstelsel

Zes miljoen huishoudens in Nederland ontvangen maandelijks inkomens-ondersteuning via Toeslagen. Er zijn vier soorten toeslagen: zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget. De verwachting voor 2026 is dat er ruim 8 miljoen toeslagen zullen worden uitgekeerd, met een waarde van ruim €22 miljard.[1]

Uit onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB) blijkt echter dat mensen lang niet altijd gebruik maken van de toeslagen waar ze recht op hebben. Zo bleef volgens het CPB in 2021 ruim €1 miljard aan huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget onbenut. Vooral onder zelfstandigen en net-gepensioneerden is de groep die geen gebruikmaakt van toeslagen relatief groot. Ter illustratie: van de zelfstandigen die recht hebben op huurtoeslag vraagt ruim 25% deze niet aan. Uit het onderzoek blijkt ook dat het niet-gebruik van toeslagen het vaakst voorkomt bij lagere bedragen. Bij maandelijkse toeslagen tot €50 is het niet-gebruik het hoogst. Naarmate het bedrag waarop men recht heeft hoger is, daalt het niet-gebruik. Toch laat een deel van de rechthebbenden jarenlang toeslagen onbenut, vooral bij zorg- en huurtoeslag. Het kan daarbij om aanzienlijke bedragen gaan, tot gemiddeld €150 per maand.[2]

Wij vinden het niet-gebruik van toeslagen zorgelijk. Toeslagen zijn bedoeld om mensen financieel te ondersteunen. Wanneer mensen geen gebruik maken van regelingen waar zij recht op hebben, kan dit hun bestaanszekerheid onder druk zetten. Vanuit onze missie om bij te dragen aan een overheid die recht doet aan mensen, vinden wij het belangrijk dat niet-gebruik zo veel mogelijk wordt teruggedrongen.

Het doen van een aanvraag voor een toeslag vraagt veel van mensen, geeft Toeslagen zelf ook aan. Er wordt verwacht dat mensen de stap (durven te) zetten om aan te vragen, vaardig genoeg zijn om een aanvraag te doen en vervolgens alert blijven bij veranderingen in hun leven met gevolgen voor toeslagen. Dit is niet voor iedereen vanzelfsprekend. Toeslagen geeft aan veel aandacht te hebben voor het doenlijk maken voor mensen om toeslagenzaken te regelen in het complexe landschap van verschillende regels en processen.[3]

Aanpak van het onderzoek

Omdat het doen van een aanvraag veel vraagt van burgers en er sprake is van niet-gebruik van toeslagen, is het belangrijk te onderzoeken hoe het aanvraagproces beter kan aansluiten bij wat burgers nodig hebben. In dit onderzoek hebben we gekeken hoe Toeslagen zorgt voor deze aansluiting en welke verbeterpunten er zijn. Zo willen wij bijdragen aan een aanvraagproces dat beter aansluit bij de verwachtingen en behoeften van burgers.

Hoofdvraag

Hoe zorgt Toeslagen ervoor dat het aanvraagproces van toeslagen aansluit bij de verwachtingen en behoeften van burgers en welke verbeteringen zijn daarin eventueel mogelijk?

Deelvragen

1. Hoe ziet het aanvraagproces van toeslagen eruit?
2. Hoe verzamelt Toeslagen de verwachtingen en behoeften van burgers bij het aanvraagproces?
3. Hoe vertaalt Toeslagen de verzamelde verwachtingen en behoeften van burgers naar het aanvraagproces?
4. Hoe voert Toeslagen wijzigingen door in het aanvraagproces naar aanleiding van de verzamelde verwachtingen en behoeften van burgers?
5. Hoe monitort Toeslagen de doorgevoerde wijzigingen in het aanvraagproces en op welke wijze wordt dit teruggekoppeld naar burgers?

De focus van dit onderzoek ligt op responsiviteit en lerend vermogen: hoe Toeslagen ervaringen van burgers ophaalt en deze kennis gebruikt voor verbetering in beleid en uitvoering. Daarom hebben wij ons in dit onderzoek gericht op de werkwijze van Toeslagen zelf en ervoor gekozen om niet rechtstreeks met burgers in gesprek te gaan. Als inspectie hechten wij er tegelijkertijd aan om in contact te staan met de samenleving. In andere onderzoeken en werkzaamheden halen wij daarom ook zelf ervaringen op bij burgers en ondernemers.

In ons onderzoek hebben wij gesprekken gevoerd met medewerkers van Toeslagen en de Belastingdienst. Medewerkers van de Belastingdienst zijn betrokken in het onderzoek, omdat burgers aan de balie van Belastingdienstkantoren ondersteuning kunnen krijgen bij het aanvragen van toeslagen. Daarmee vervullen zij een rol in het contact met burgers en het ophalen van burgerervaringen.

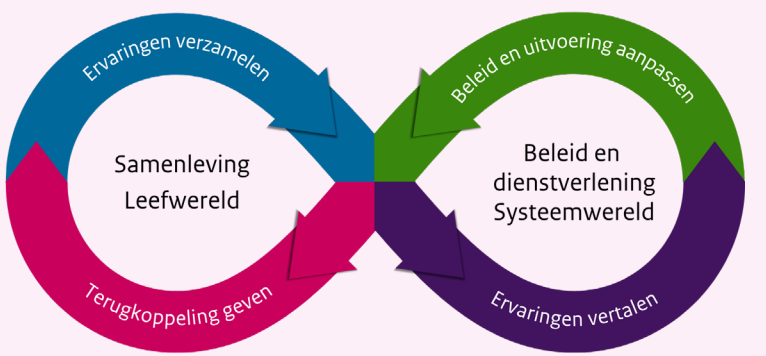
In de gesprekken die we hebben gevoerd hebben we het lemniscaatmodel (zie kader) gebruikt. Daarmee konden we de verbinding leggen tussen de leefwereld (ervaringen, verwachtingen en behoeften van burgers) en de systeemwereld (beleid en uitvoering). Dit model hielp om inzichtelijk te maken in hoeverre ervaringskennis van burgers opgehaald wordt en doorwerkt in beleid en uitvoering, en waar in dat proces verbeterpunten zijn.

In bijlage 1 hebben we een uitgebreidere versie van onze onderzoeksaanpak opgenomen.

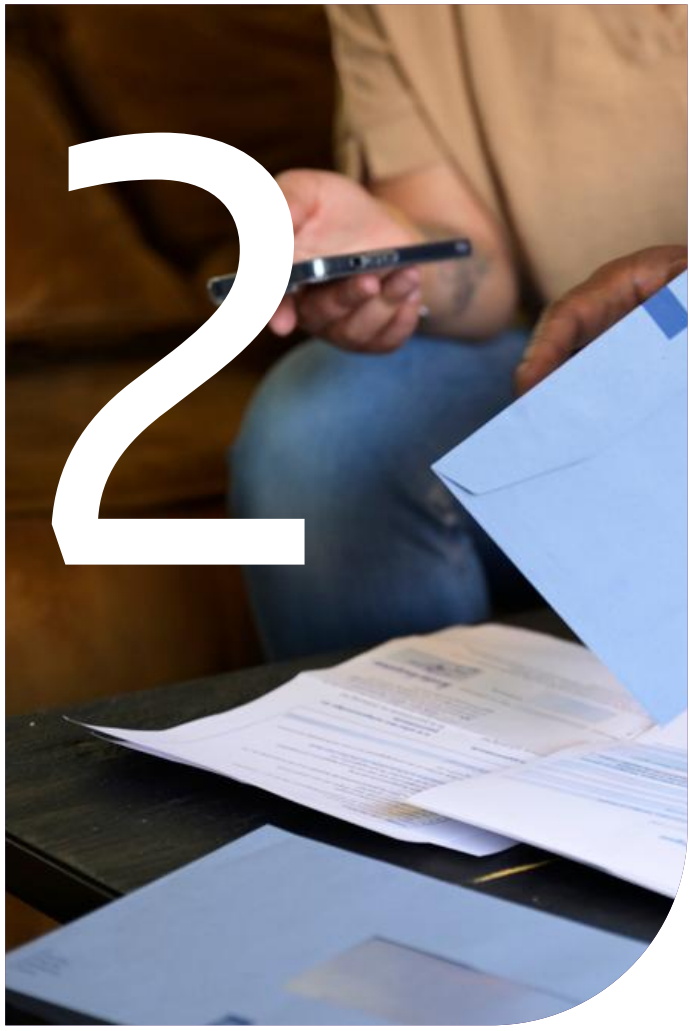
Het lemniscaatmodel is ontwikkeld door Movisie en gaat ervan uit dat beleid en uitvoering niet losstaan van de praktijk, maar voortdurend in wisselwerking zijn met de ervaringen van burgers. Het model benadrukt de waarde van ervaringskennis van burgers als kennisbron en laat zien dat responsiviteit, het goed inspelen op signalen van burgers, een continu proces is dat in alle fasen van beleid en uitvoering aan de orde is.[4]

De opzet van ons onderzoek is gebaseerd op de vier fasen van het lemniscaatmodel:

- Ervaringen verzamelen: het ophalen van ervaringskennis uit de leefwereld van burgers.
- Ervaringen vertalen: het vertalen van ervaringskennis naar onderliggende oorzaken om deze te kunnen gebruiken voor verbetering in beleid en uitvoering.
- Beleid en uitvoering aanpassen: het verbeteren van beleid, processen en dienstverlening op basis van de verzamelde ervaringskennis.
- Terugkoppeling geven: het borgen van verbeteringen door monitoring, evaluatie en terugkoppeling aan burgers.



Figuur 1: Lemniscaatmodel 'Leefwereld en Systeemwereld'



Over het aanvragen van toeslagen

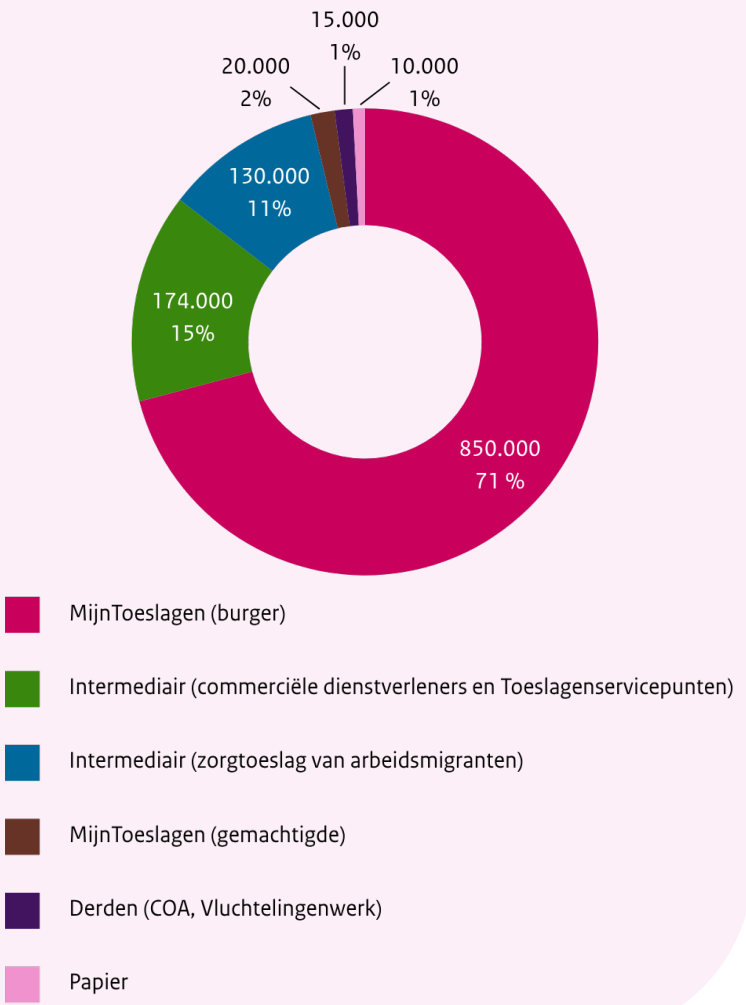
In ons onderzoek naar het aanvragen van toeslagen hebben wij het aanvraagproces op hoofdlijnen in beeld gebracht. Dit hebben wij gedaan door het voeren van gesprekken met medewerkers van Toeslagen en de Belastingdienst. Hierin hebben wij veel positiefs gezien en gehoord dat erop duidt dat Toeslagen goed wil aansluiten bij wat burgers nodig hebben bij het aanvragen van toeslagen. Daarnaast is er ook een aantal zaken voorbijgekomen die wat ons betreft verbetering verdienen. In dit hoofdstuk lichten wij onze bevindingen toe.

Hoe burgers toeslagen kunnen aanvragen

Wij zien dat Toeslagen zo goed mogelijk wil aansluiten bij wat burgers nodig hebben. Daarom kunnen burgers op verschillende manieren een toeslag aanvragen. Dit kan digitaal via MijnToeslagen of op papier. Ook kunnen burgers hulp krijgen van een medewerker van de Belastingtelefoon, een intermediair of iemand uit het eigen netwerk en aan de balie van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen. Burgers kunnen hun hulpbieder machtigen via een DigiD-machtiging zodat de hulpbieder toegang kan krijgen tot de online toeslagenomgeving van de burger. Ook schriftelijke aanvragen die niet via het officiële formulier binnenkomen worden behandeld. In die gevallen neemt Toeslagen contact op met de burger om de aanvraag duidelijker te maken of aan te vullen.

In 2025 zijn 1,2 miljoen nieuwe aanvragen voor toeslagen gedaan. De meeste kwamen digitaal binnen via MijnToeslagen: 850.000 aanvragen (71%).

Diagram 1: Hoe toeslagaanvragen zijn ingediend in 2025



Daarnaast zijn 174.000 aanvragen ingediend via intermediairs, waaronder commerciële dienstverleners en Toeslagenservicepunten. Voor zorgtoeslag van arbeidsmigranten zijn 130.000 aanvragen gedaan via een speciale intermediair. Er zijn 20.000 aanvragen ingediend, waarbij burgers hun hulpbieder via een DigiD-machtiging toegang gaven tot MijnToeslagen. Ook hebben COA en Vluchtelingenwerk 15.000 aanvragen ingediend voor statushouders, en zijn 10.000 aanvragen op papier binnengekomen.[5]

De aanvragen die via MijnToeslagen binnenkomen verlopen geautomatiseerd. In de afgelopen periode zijn verbeteringen doorgevoerd in de digitale omgeving van MijnToeslagen die de gebruiksvriendelijkheid vergroten, bijvoorbeeld door het toevoegen van een uploadfunctie voor documenten. Voorheen moesten aanvullende documenten per post worden opgestuurd. In MijnToeslagen wordt informatie op een stapsgewijze manier gevraagd, in de vorm van vragen die de burger één voor één kan beantwoorden. Zo kunnen burgers makkelijker hun gegevens invullen. Deze aanpassingen dragen volgens ons bij aan de toegankelijkheid van het aanvraagproces.

Daarnaast is MijnToeslagen zo ingericht dat bepaalde gegevens eerst moeten worden ingevuld voordat een burger verder kan met de aanvraag. De digitale omgeving is daarmee zo ingericht dat burgers niet onnodig een aanvraag doen als uit het doorlopen van de vragen blijkt dat er geen recht is. De ingevoerde gegevens worden daarna via DigiD gecontroleerd aan de hand van bekende gegevens. Hiermee wordt zo veel mogelijk voorkomen dat aanvragen onvolledig zijn of dat bijvoorbeeld adresgegevens niet overeenkomen met de Basisregistratie Personen (BRP). Dit betekent echter niet automatisch dat de aanvraag ook leidt tot een juist voorschotbedrag. Zo wordt in de aanvraag voor een toeslag het toetsingsinkomen uitgevraagd. In gesprek geven medewerkers

van Toeslagen aan dat burgers die zij spreken dit begrip vaak verwarrend vinden, het is namelijk niet gelijk aan bijvoorbeeld het jaarinkomen op een salarisstrook. Daarnaast blijft het inkomen een inschatting die de burger zelf moet maken en invoeren. Voor burgers met een wisselend of onvoorspelbaar inkomen, zoals ondernemers of seizoenarbeiders, is dat extra lastig. Een onjuiste inschatting kan leiden tot een te hoog voorschot, met mogelijke terugvorderingen als gevolg.

Steeds meer aandacht voor de positie van de burger

In gesprekken geven medewerkers van Toeslagen aan dat zij in de behandeling van aanvragen een verandering in werkwijze ervaren ten opzichte van 2019. Er is steeds meer aandacht voor de positie van de burger, wat wij een positieve ontwikkeling vinden. Er wordt bijvoorbeeld sneller telefonisch contact gezocht met de burger als een aanvraag voor een toeslag niet alle gegevens bevat en het directe telefoonnummer van de behandelend medewerker staat vermeld in correspondentie met de burger. Ook leggen medewerkers de motivering uitgebreider in het behandelsysteem vast. We hebben in ons onderzoek gezien dat bij het registeren van de motivering en in het contact met de burger er aandacht is voor vragen zoals ‘Wat verwacht de burger?’, en ‘Wat is de mogelijke impact van de (voorgenomen) beslissing op de burger?’. Dat stimuleert medewerkers om niet alleen de juridische of procedurele aspecten in een dossier vast te leggen, maar ook om stil te staan bij de positie van de burger.

Verbeterpunten bij het aanvragen van toeslagen

Tijdens ons onderzoek naar het aanvraagproces van toeslagen kwam ook een aantal punten naar voren die verbetering verdienen. Vanuit onze reflectieve toezichthoudende rol delen wij deze hieronder. Hiermee benadrukken wij de belangrijkste inzichten vanuit het burgerperspectief. In gesprekken met medewerkers van Toeslagen en de Belastingdienst bleek dat burgers op deze punten problemen ervaren.

Ongewenste kosten voor burgers

Het komt voor dat burgers bij het aanvragen van een toeslag met onnodige kosten te maken krijgen. Er zijn bemiddelingsbureaus die via websites aanbieden om toeslagen aan te vragen zonder dat hiervoor een DigiD nodig is. Uit interne cijfers van Toeslagen over het toeslagenjaar 2022 blijkt dat jaarlijks ongeveer 50.000 aanvragen via zo’n bemiddelingswebsite verlopen. In 85% van de gevallen gaat het om een aanvraag voor zorgtoeslag, geeft Toeslagen aan. Het valt ons op dat binnen deze groep ongeveer de helft van de aanvragers 18 jaar is.

Aanvragen via deze bemiddelingsbureaus leiden relatief vaak tot problemen. De informatie die wordt aangeleverd is regelmatig onjuist of onvolledig. Hierdoor vallen aanvragen uit het automatische proces en moet Toeslagen deze handmatig herstellen en dat kost capaciteit. Bovendien leiden deze aanvragen vaker tot hogere terugvorderingen bij burgers zodra de definitieve hoogte van de toeslag wordt vastgesteld.

Voor sommige burgers is het aanvragen via een tussenpartij een bewuste keuze. We zien echter ook dat burgers onbedoeld via een bemiddelingswebsite een toeslag aanvragen, zonder zich ervan bewust te zijn dat zij hiervoor moeten betalen. Deze burgers hebben niet door dat zij met een commerciële tussenpartij te maken hebben voor een dienst die gratis is. Toeslagen beschouwt dit terecht als onwenselijk. Ook wij vinden dit problematisch. Het ondersteunen van mensen in het complexe toeslagenstelstel is nodig, maar het kan niet zo zijn dat hier een verdienmodel uit ontstaat dat mensen onnodig en onbewust op kosten jaagt.

Wij vinden het positief dat Toeslagen stappen zet om het onbedoeld aanvragen van toeslagen tegen betaling terug te dringen. Bijvoorbeeld door in gesprek te gaan met de organisaties achter zoekmachines om advertenties van deze aanbieders minder zichtbaar te maken. Tegelijkertijd constateren wij dat de redenen waarom burgers een toeslag tegen betaling aanvragen op dit moment nog niet volledig in beeld zijn bij Toeslagen. Ook zijn geen recente cijfers beschikbaar over hoeveel burgers hier gebruik van maken. Hierdoor is het lastig om te beoordelen of de huidige maatregelen voldoende effect hebben. Wij zien daarom meerwaarde voor Toeslagen om het zicht hierop te vergroten en de redenen waarom burgers een toeslag aanvragen via zo'n bemiddelingsbureau nader te onderzoeken, zodat maatregelen gerichter en dus effectiever ingezet kunnen worden.

Ondersteuningsmogelijkheden van de balie onderbenut

Burgers die vragen hebben over toeslagen of daarbij hulp nodig hebben kunnen terecht bij Toeslagenservicepunten. Dat zijn organisaties waarmee Toeslagen samenwerkt. Deze servicepunten zijn vaak gevestigd in welzijnscentra, buurt- of wijkhuizen en bibliotheken. In totaal zijn er ongeveer 600 Toeslagenservicepunten waar burgers terechtkunnen. Daarnaast kunnen burgers ook ondersteuning krijgen bij de balie van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen. Deze balies zijn gevestigd in Belastingdienstkantoren. In totaal zijn er 22 balies gevestigd in Belastingdienstkantoren.[6]

Uit ons onderzoek blijkt dat de ondersteuning van de balie nog onderbenut wordt. Medewerkers van de balie geven in gesprek aan dat dit relatief weinig gebeurt. Medewerkers van de Belastingdienst en Toeslagen geven aan dat burgers een drempel (kunnen) ervaren om naar een belastingkantoor te gaan. Volgens hen voelt een belastingkantoor voor sommigen afstandelijk: een groot gebouw, een hoge trap op, een balie achter glas. Dat kan afschrikken, geeft Toeslagen aan. Burgers ervaren informele ondersteuningspunten, zoals vrijwilligersorganisaties, bibliotheken en sleutelfiguren in de wijk, als laagdrempeliger. Toeslagenservicepunten spelen hierop in door ondersteuning te bieden op goed bereikbare locaties in de buurt.

Het is jammer dat de ondersteuningsmogelijkheden aan de balie onderbenut worden, omdat de balie juist een belangrijke rol kan spelen in het aanvraagproces van toeslagen. Baliemedewerkers kunnen zowel inkomens- als vermogensgegevens van de burger raadplegen, en deze informatie is nodig om een goede inschatting van het voorschotbedrag van toeslagen te maken. Daarnaast is de balie van meerwaarde als belasting- en toeslagenzaken samenkomen. Zo wordt tijdens contactmomenten actief hulp geboden bij toeslagen, ook aan burgers die in eerste instantie met een belastingvraag komen. Op basis van ons onderzoek zien wij daarom mogelijkheden om de balie beter te benutten binnen het aanvraagproces, met name door de bekendheid ervan te vergroten en de drempel voor burgers te verlagen.

In ons onderzoek hebben we gezien dat er door de balie belangrijke stappen worden gezet in de inrichting van het contact met burgers. Het maken van een afspraak bij de balie kan inmiddels zowel via de Belastingtelefoon als online via de website, maar bijvoorbeeld ook via een Toeslagenservicepunt. Burgers kunnen daarbij kiezen voor een fysieke afspraak, een telefonisch contactmoment of een videogesprek. Dit sluit aan bij de ontwikkeling van de balie om meer zichtbaar en laagdrempelig aanwezig te (willen) zijn op meerdere plekken in het land. Zo zijn er, naast de Toeslagenservicepunten en de balies in Belastingdienstkantoren, inmiddels (telefonische) balies op 18 zogenoemde steunpunten ingericht. Deze steunpunten zijn bijvoorbeeld in gemeentehuizen en op locaties waar ook andere overheidsorganisaties zoals de SVB of DUO aanwezig zijn. Ook zijn er dienstverleningsbussen om burgers in wijken ondersteuning te bieden bij belastingen en toeslagen. Deze integrale benadering draagt bij aan een laagdrempelig contact met de overheid en versterkt de één-overheidsgedachte. Dit beschouwen wij als een positieve ontwikkeling.

Uitleg aan burgers vraagt blijvende aandacht

Voor het kindgebonden budget verloopt de toekenning volledig geautomatiseerd wanneer een burger kinderbijslag én al een andere toeslagsoort ontvangt. Binnen Toeslagen is men trots op deze werkwijze, en ook wij zien dit als een positieve ontwikkeling. Burgers hoeven het kindgebonden budget niet zelf aan te vragen, wat in zijn algemeenheid kan bijdragen aan het tegengaan van niet-gebruik van toeslagen.

We constateren ook keerzijden van deze automatische toekenning. De Belastingtelefoon ontvangt signalen van burgers die aangeven kindgebonden budget te ontvangen zonder dat zij deze zelf hebben aangevraagd of wilden aanvragen. Daarnaast kunnen situaties ontstaan waarin burgers te maken krijgen met terugvorderingen of met bewijslast over het inkomen in de voorschotfase, terwijl zij zelf geen aanvraag hebben gedaan. Dit kan leiden tot verwarring en onzekerheid bij burgers, geven medewerkers van de Belastingtelefoon aan.

Het verrassingseffect hangt samen met het gebruik van bestaande systemen in een nieuw geautomatiseerd proces. Hierdoor wordt in brieven nog steeds gesproken over een ‘aanvraag’, terwijl daar vanuit de burger niet altijd sprake van is.

Dit signaal is ook bekend bij Toeslagen en wordt meegenomen in een project dat zich richt op het vernieuwen van de voorlopige en de definitieve toekenning. Op basis van dit voorbeeld zien wij een verbeterpunt om bij de invoering van nieuwe werkwijzen expliciet aandacht te besteden aan de communicatie richting burgers. Zo blijven termen juridisch correct, maar krijgen burgers voldoende uitleg om te begrijpen wat er gebeurt en worden zij minder verrast en kunnen zij actie ondernemen als dat nodig is.

Complexiteit toeslagenstelsel leidt tot onzekerheid bij burgers

De systematiek van het toeslagenstelsel is complex. Toeslagen verwacht dat burgers zich voorafgaand aan een aanvraag van een toeslag oriënteren op de voorwaarden. Gelijktijdig onderkent Toeslagen dat deze verwachting niet altijd aansluit bij de praktijk. Een veelgehoord signaal uit de gevoerde gesprekken met medewerkers van Toeslagen is dat burgers aangeven dat zij pas achteraf te weten komen welke informatie zij ten tijde van de aanvraag hadden moeten hebben.

Een voorbeeld dat herhaaldelijk in de gevoerde gesprekken terugkwam was het niet uitvragen van vermogen. Het vermogen is een belangrijke voorwaarde om te bepalen of iemand recht heeft op zorgtoeslag, huurtoeslag of kindgebonden budget en de hoogte daarvan, maar wordt tijdens de aanvraag niet uitgevraagd. Ook de doorwerking van de kinderopvangtoeslag op het automatisch toekennen van het kindgebonden budget is een aandachtspunt. Een te hoog vermogen kan later namelijk wel leiden tot een terugvordering. Dit kan voor burgers onverwacht komen. Dit laat voor ons de complexiteit van het toeslagenstelsel zien. Door het vermogen bij de genoemde toeslagsoorten al bij de aanvraag uit te vragen, kan een deel van de onzekerheid bij de burger worden weggenomen en kunnen terugvorderingen in een later stadium worden voorkomen.

Wij merken hierbij op dat de complexiteit voor burgers niet zozeer zit in het aanvraagproces zelf, maar vooral in de onderliggende systematiek van toeslagen. Het werken met voorschotten zorgt voor onzekerheid, omdat de definitieve vaststelling pas achteraf plaatsvindt, tussen eind juni en eind december van het volgende toeslagjaar. Daardoor weten burgers lange tijd niet zeker of zij het juiste bedrag ontvangen. Problemen voor burgers ontstaan dan ook vaak na de aanvraag, bijvoorbeeld wanneer wijzigingen in inkomen of vermogen niet, of niet tijdig, worden doorgegeven. De onzekerheid kan er ook voor zorgen dat burgers die wél recht hebben op een toeslag, deze toeslag niet gebruiken.

Wij zien dat Dienst Toeslagen in de afgelopen periode veel heeft gedaan en blijft doen om de dienstverlening, gegeven de complexiteit van het toeslagenstelsel, zo burgergericht mogelijk in te richten. Maar de complexiteit kan niet volledig worden weggenomen door aanpassingen in de uitvoering of dienstverlening alleen. Een structurele vermindering van die complexiteit vraagt om keuzes op stelselniveau. In hoofdstuk 4 gaan wij hier verder op in.



3

Hoe Toeslagen ervaringskennis van burgers benut

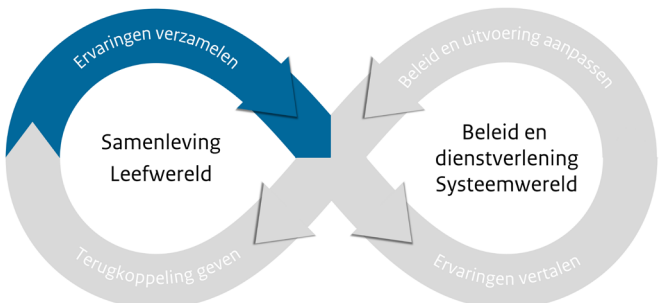
In dit hoofdstuk gaan we in op hoe Toeslagen het aanvraagproces laat aansluiten bij de verwachtingen en behoeften van burgers. In de gesprekken die we daarover met medewerkers van Toeslagen en de Belastingdienst hebben gevoerd, hebben we daarbij het lemniscaatmodel leef- en systeemwereld gebruikt. Dit model helpt te laten zien in hoeverre ervaringskennis van burgers wordt gebruikt in beleid en uitvoering, en waar in dat proces knelpunten of aandachtspunten kunnen ontstaan.

Onze bevindingen laten zien dat Toeslagen goede stappen zet in het verzamelen en benutten van ervaringskennis van burgers. Tegelijkertijd is het nog niet vanzelfsprekend dat deze kennis altijd doorwerkt naar aanpassingen in beleid en uitvoering. Daarbij zien we ook dat Toeslagen bij het betrekken van burgers belemmeringen ervaart, bijvoorbeeld omdat bepaalde groepen burgers niet in beeld zijn, omdat ze geen toeslagen aanvragen.

De inzichten die we hebben opgedaan en aan bod komen in dit hoofdstuk reiken verder dan het aanvraagproces alleen. Ze geven ook een beeld van wat ons in algemene zin is opgevallen in de wijze waarop Toeslagen werkt aan het verbeteren van de dienstverlening aan burgers. Hieronder lichten we onze bevindingen per fase van het lemniscaatmodel toe.

Toeslagen investeert in ophalen ervaringskennis van burgers

In deze paragraaf kijken we naar de eerste fase van het lemniscaatmodel. De eerste fase gaat over de manier waarop Toeslagen ervaringskennis van burgers ophaalt. Deze fase is in onderstaande afbeelding uitgelicht.



Figuur 2: Lemniscaatmodel 'Ervaringen verzamelen'

Wij zien dat Toeslagen de afgelopen jaren heeft geïnvesteerd in het ophalen van ervaringskennis van burgers. Na het toeslagenschandaal zijn verschillende nieuwe teams en afdelingen ontstaan die zich richten op het verbeteren van de dienstverlening en de burgerbeleving. Deze teams verzamelen signalen, doen onderzoek en stimuleren verbeteringen binnen de organisatie. Dit zien wij als belangrijke stappen.

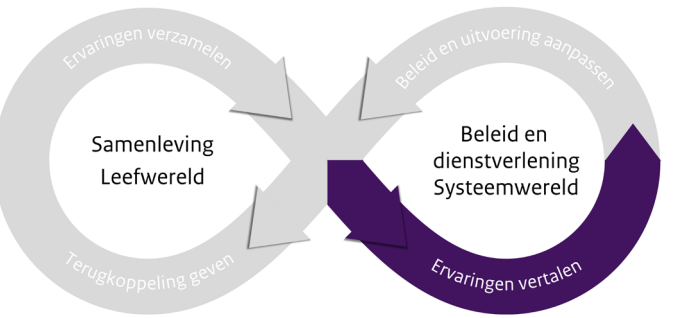
Zo is er geïnvesteerd in signaalmanagement, met als doel beter inzicht te krijgen in de signalen die medewerkers van burgers ontvangen. Dit systeem legt signalen niet alleen vast, maar maakt ook de status en samenhang tussen signalen inzichtelijk. Dit helpt Toeslagen ook bij het stellen van prioriteiten. Daarnaast staan de burgerervaringen ook op andere manieren steeds meer centraal, onder andere door daar verdiepend onderzoek naar uit te voeren, burgerreizen op te stellen en de klantbehoefte centraal te zetten.

Een voorbeeld van een verdiepend onderzoek naar burgerervaringen is het *Behoefteonderzoek anderstaligen bij gebruik toeslagen*.[7] Hieruit blijkt dat burgers die moeite hebben met de Nederlandse taal en Nederlands niet als moedertaal hebben onder meer moeite hebben met het begrijpen van het toeslagenstelsel, onduidelijkheid ervaren over hoe en wanneer zij moeten aanvragen en het spannend vinden om een toeslag aan te vragen. Ook werkt Toeslagen samen met bijvoorbeeld Stichting ABC om ervaringen van burgers die moeite hebben met lezen, schrijven en/of rekenen op te halen. Daarnaast wordt de Toeslagenmonitor ingezet om periodiek te onderzoeken hoe burgers de dienstverlening ervaren, bijvoorbeeld bij het aanvragen van toeslagen, het doorgeven van wijzigingen en bij terugvorderingen. Uit deze monitor blijkt bijvoorbeeld dat burgers na hun aanvraag behoefte hebben aan meer uitleg over de berekening van het voorschot.[8] De manier waarop dit bedrag tot stand komt is voor velen, met name ook bij ondernemers, niet duidelijk, geeft Toeslagen ook in gesprek aan.

Hoewel Toeslagen op verschillende manieren ervaringen van burgers verzamelt, blijft een belangrijk knelpunt bestaan: het bereiken van mensen die geen gebruik maken van toeslagen terwijl zij daar wel recht op hebben. Uit een interne verkenning van Toeslagen blijkt dat er veel mogelijke oorzaken zijn voor niet-gebruik, variërend van onbekendheid met het bestaan van toeslagen tot beperkte vaardigheden of angst om iets verkeerd te doen. Wanneer mensen bijvoorbeeld een brief ontvangen met de mededeling dat zij mogelijk recht hebben op zorgtoeslag, reageert ongeveer twee derde niet, geeft Toeslagen aan. Het is echter onvoldoende duidelijk wat hier precies achter zit. Ook is niet goed in beeld of mensen wel starten met een aanvraag, maar onderweg afhaken. Dit laat zien dat bij de groep burgers die geen gebruik maakt van toeslagen, terwijl ze daar wel recht op hebben nog belangrijke vragen openstaan voor Toeslagen.

Ervaringskennis wordt benut, maar dit kan nog in meer samenhang

De tweede fase van het lemniscaatmodel richt zich op hoe ervaringskennis van burgers wordt vertaald naar verbeteringen in beleid en uitvoering. Deze fase is hieronder uitgelicht.



Figuur 3: Lemniscaatmodel 'Ervaringen vertalen'

Het ophalen van ervaringskennis van burgers laat zien waar burgers tegenaan lopen en waar verbeteringen mogelijk zijn. Het gaat daarbij om verbeteringen in de dienstverlening, zoals duidelijkere informatie op de website over de voorwaarden om toeslagen te ontvangen en een gebruiksvriendelijker MijnToeslagen om digitaal toeslagen aan te vragen. Daarnaast geven deze inzichten zicht op waar structurele aanpassingen in wet- en regelgeving nodig zijn om de complexiteit van het toeslagenstelsel te verminderen.

In de praktijk zien we dat Toeslagen instrumenten, zoals het Toeslagenlab en de Burgerervaringsraad Toeslagen (BERT), inzet om ervaringskennis van burgers naar onderliggende oorzaken te vertalen om deze te kunnen gebruiken voor verbetering in beleid en uitvoering (zie kader). Een voorbeeld hiervan is het gebruik van het woord “hoorzitting” in brieven. Juridisch gezien is dit juist, omdat burgers geïnformeerd moeten worden over hun recht om gehoord te worden. Uit gesprekken in de BERT bleek echter dat dit woord bij burgers het gevoel opriep alsof ze naar de rechtbank moesten, terwijl het eigenlijk gaat om een gesprek met Toeslagen om hun situatie toe te lichten. Toeslagen werkt nu aan een oplossing die zowel juridisch klopt als beter aansluit bij de beleving van burgers.

De komst van de nieuwe teams en afdelingen die zich richten op het verbeteren van de dienstverlening en de burgerbeleving draagt bij aan het beeld van een organisatie die wil leren en zich burgergericht opstelt. Tegelijkertijd maken wij op uit de gesprekken dat de samenwerking en samenhang tussen de verschillende onderdelen nog verbeterd kan worden om ervaringskennis van burgers beter te benutten. Niet altijd is duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en hoe keuzes over prioriteiten worden gemaakt. Sommige medewerkers gaven aan behoefte te hebben aan een duidelijkere rolverdeling en meer samenhangende keuzes voor de inzet van beschikbare verandercapaciteit. Gezien het relatief nieuwe karakter van veel teams is dit begrijpelijk, maar het vraagt om verdere aandacht om de ingezette ontwikkeling bestendig te maken.

Toeslagenlab

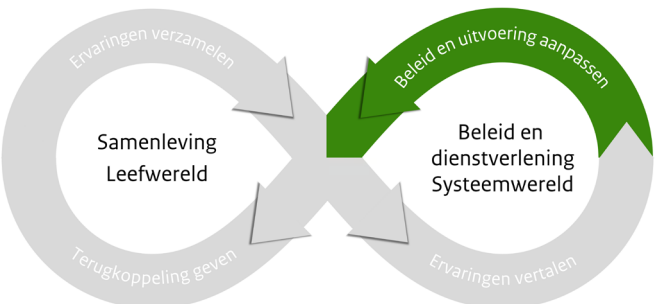
Toeslagen heeft een digitale omgeving gecreëerd waarin de ervaring van burgers wordt nagebootst. Hierin kunnen nieuwe beleids- of dienstverlening-ideeën vooraf worden getest vanuit gedragsperspectief.

Burgerervaringsraad Toeslagen

De Burgerervaringsraad Toeslagen (BERT) is een groep ervaringsdeskundigen die met Dienst Toeslagen meedenkt over hoe burgers beter kunnen worden geholpen. Tijdens bijeenkomsten klankborden ze op thema’s die of door Toeslagen of door de BERT zelf zijn aangedragen. Daarbij worden ervaringen doorleefd, inzichten opgehaald en constructief oplossingen aangedragen in co-creatie met elkaar. Ook staan de ervaringsdeskundigen in contact met de directie- en managementleden van Toeslagen.

Verbeteringen vinden plaats, maar wendbaarheid Toeslagen blijft een zorgpunt

De derde fase van het lemniscaatmodel gaat over verbeteren van beleid, processen en dienstverlening op basis van de ervaringskennis die is opgehaald bij burgers. Deze fase is hieronder uitgelicht.



Figuur 4: Lemniscaatmodel 'Beleid en uitvoering aanpassen'

We zien dat Toeslagen belangrijke stappen zet in het ophalen en benutten van ervaringskennis van burgers in het verbeteren van de dienstverlening. Op het niveau van de dienstverlening zijn verschillende aanpassingen doorgevoerd of in voorbereiding. Een voorbeeld in het aanvraagproces is een brief voor de kinderopvangtoeslag die wordt gebruikt om de arbeidseis te controleren. In de oude versie stonden slechts enkele voorwaarden genoemd, waardoor veel burgers twijfelden of ze recht hadden op kinderopvangtoeslag. Dit signaal werd vastgelegd in het signaalmanagementsysteem en naar aanleiding van dit signaal heeft Toeslagen de brief aangepast. Er is nu een verwijzing naar de website opgenomen waar alle voorwaarden te vinden zijn. Dit neemt onzekerheid bij burgers weg, geeft Toeslagen aan. Daarnaast laten structurele vereenvoudigingen en aanpassingen, zoals in het toeslagpartnerbegrip en het verlengen van de aanvraagtermijn om toeslagen aan te vragen (zie kader p. 17), zien dat ook op het niveau van wet- en regelgeving verandering mogelijk is.

Wet verbetermaatregelen toeslagen

Met de Wet verbetermaatregelen toeslagen zijn aanpassingen doorgevoerd in onder andere de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en de Wet hersteloperatie toeslagen.[9] De wet beoogt een aantal knelpunten in het toeslagenstelsel op te lossen, die naar voren zijn gekomen uit signalen van burgers en gesprekken met stakeholders. De wet bevat de volgende maatregelen:

- Uitzondering op het toeslagpartnerbegrip voor mensen met een vermiste partner, een partner in detentie of erkende vluchtelingen met een partner in het buitenland, zodat zij recht krijgen op toeslagen als alleenstaanden.
- Verlenging van de aanvraagtermijn voor huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget tot 31 december van het volgende jaar, om niet-gebruik tegen te gaan.
- Geen terugwerkende kracht bij bepaalde besluiten van andere overheden, om onvoorziene terugvorderingen te beperken.
- Aanpassing boetebeleid, waarbij verzuimboetes voor burgers zonder opzet of grove schuld vervallen.
- Afschaffen van rente op terugvorderingen en nabetalingen, ter vermindering van financiële lasten en vereenvoudiging van de uitvoering.

Met deze verbeteringen wordt beoogd op korte termijn de begrijpelijkheid van het stelsel te vergroten, de aansluiting bij de feitelijke situatie van burgers te verbeteren en het aantal terugvorderingen te verminderen.[10] De wet is op 1 januari 2026 in werking getreden.

Tegelijkertijd laat ons onderzoek zien dat het gebruik van ervaringskennis van burgers niet altijd leidt tot structurele verbeteringen in beleid en uitvoering. De wendbaarheid van Toeslagen blijft beperkt. Dit sluit aan bij onze eerdere bevindingen over de wendbaarheid van Toeslagen uit de verkenning van 2023[11] en het onderzoek naar het invorderingsproces in 2025.[12]
We blijven ons hier zorgen over maken. We zien dat waardevolle inzichten uit de leefwereld van burgers wel bekend zijn bij medewerkers van Toeslagen, maar dat deze niet altijd doorwerken naar beleid en dienstverlening. Dit ligt aan:

- Interne factoren, zoals beperkte (IV-)capaciteit, verouderde IV-systemen, een complex IV-portfolio en de afhankelijkheid van de Belastingdienst. Dit maakt het lastig om verbeteringen snel en flexibel door te voeren. De beperkte capaciteit betekent bovendien dat niet alle initiatieven (tegelijk) kunnen worden uitgevoerd.
- Externe factoren, zoals politieke afhankelijkheid, die vooral structurele veranderingen beperken. Vereenvoudigingen van het toeslagenstelsel hangen sterk af van politieke besluitvorming en kennen vaak een lange doorlooptijd.

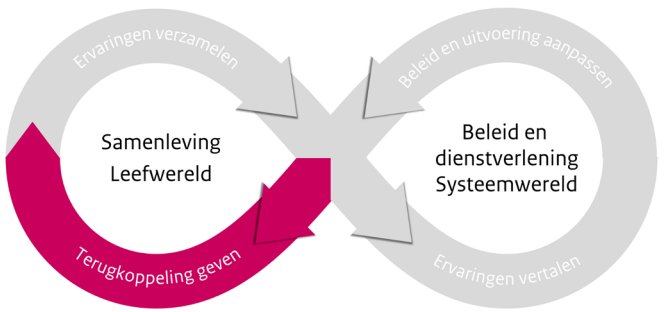
In het verlengde van bovenstaande geven medewerkers van Toeslagen aan dat het juiste moment, intern of extern, regelmatig bepalend is voor wanneer verbeteringen kunnen worden doorgevoerd. Intern ontstaat dit bijvoorbeeld wanneer er onverwacht ruimte vrijkomt binnen het IV-portfolio. Extern speelt politiek momentum een belangrijke rol, met name bij structurele veranderingen. Toeslagen probeert dergelijke momenten te benutten om gewenste verbeteringen in gang te zetten.

Een voorbeeld van een gewenste verbetering is het generieker maken van het adrescriterium. Dit komt al meerdere jaren als wens terug in de Stand van de Uitvoering van Toeslagen.[13] Dit criterium houdt in dat gehuwden en geregistreerd partners alleen als toeslagpartners worden aangemerkt wanneer zij op hetzelfde adres wonen. In de huidige wetgeving bestaan er veel uitzonderingen op het criterium getrouwd en/of samenlevingscontract. Bijvoorbeeld voor mensen die officieel nog getrouwd zijn, maar niet meer samenwonen of voor personen in de noodopvang. Dit maakt het stelsel complex en vraagt veel van het doenvermogen van burgers, geeft Toeslagen aan. Burgers moeten namelijk op de hoogte zijn van deze uitzonderingen en deze ook zelf aanvragen bij Toeslagen. Het streven is daarom om het adrescriterium generieker te maken en het aantal uitzonderingen te verminderen. Een dergelijk criterium kan bijdragen aan betere uitvoerbaarheid en maakt het voor burgers eenvoudiger, omdat zij minder vaak zelf uitzonderingen hoeven aan te vragen.

Een ander voorbeeld is de wens van Toeslagen om de proactieve benadering van burgers met recht op toeslagen uit te breiden. Ook dit komt terug in de Stand van de Uitvoering van Toeslagen. Toeslagen beschikt over veel informatie van burgers. Zo kan gedurende het jaar blijken dat het inkomen hoger is dan bij de aanvraag is geschat. In dat geval ontstaat bij de definitieve vaststelling vaak een terugvordering. Op dit moment kan Toeslagen deze informatie niet gebruiken om het voorschot tussentijds aan te passen. De organisatie is daarbij afhankelijk van burgers om wijzigingen zelf door te geven. Hetzelfde geldt wanneer iemand recht heeft op zorgtoeslag, maar deze niet aanvraagt. Toeslagen zet steeds vaker attenderingsacties in om burgers actief te benaderen op hun mogelijk recht op toeslagen, maar meer ruimte voor proactieve dienstverlening zou bijdragen aan een dienstverlening die beter aansluit bij de situatie van burgers, geeft Toeslagen aan.

Toeslagen zet steeds meer in op vroegtijdige betrokkenheid van burgers

In deze paragraaf kijken we naar de vierde fase van het lemniscaatmodel: het borgen van verbeteringen door monitoring, evaluatie en terugkoppeling aan burgers. In onderstaande afbeelding hebben we deze fase uitgelicht.



Figuur 5: Lemniscaatmodel 'Terugkoppeling geven'

We zien dat Toeslagen verschillende instrumenten heeft die zich richten op monitoring en evaluatie. Zo kwam bijvoorbeeld eerder de Toeslagenmonitor aan bod. Een ander voorbeeld van monitoring is de Generieke Effectmonitor. Dit is een datadashboard waarmee Toeslagen de effecten van verschillende acties in de actualiteit kan volgen, zoals het versturen van attenderingsbrieven. Zo wordt inzichtelijk hoeveel ontvangers een wijziging doorgeven en wat dit betekent voor de definitieve toekenning. Uit interne analyses van Toeslagen over toeslagjaar 2022 blijkt dat attenderen een positief effect heeft. Burgers geven na een attendering wijzigingen vaker door en het gemiddelde bedrag aan terugvorderingen is lager. Bij een attendering over het inkomen lag de gemiddelde terugvordering €228 lager bij de groep die een wijziging doorgaf dan bij de groep die dat niet deed. Bij een attendering over het aantal afgenomen kinderopvanguren was dit verschil €737. Dit laat zien dat monitoring Toeslagen helpt om te beoordelen welke acties effectief zijn.

Een duidelijke positieve ontwikkeling die wij zien, is dat Toeslagen zich niet alleen richt op monitoring en evaluatie achteraf, maar burgers ook steeds vaker vroegtijdig betrekt bij de doorontwikkeling van de dienstverlening. Instrumenten zoals het Toeslagenlab en de BERT maken het mogelijk om voorgenomen veranderingen vooraf te toetsen bij burgers. Op deze manier kan Toeslagen vroegtijdig toetsen of aanpassingen aansluiten bij de ervaringen, verwachtingen en behoeften van burgers. Zo worden de leefwereld van burgers en de systeemwereld van Toeslagen direct verbonden, wat bijdraagt aan een lerende en responsieve organisatie.



Afsluiting

Het doel van ons onderzoek was om bij te dragen aan een goede aansluiting tussen het aanvraagproces van toeslagen en wat burgers daarbij nodig hebben. In deze rapportage zijn de verschillende aspecten van ons onderzoek besproken. Hieronder sluiten we af met onze conclusies en aanbevelingen.

Conclusie en aanbevelingen bij het aanvraagproces

Onze analyse van het aanvraagproces laat zien dat Toeslagen goed wil aansluiten bij wat burgers nodig hebben. Toeslagen geeft mensen verschillende manieren om een toeslag aan te vragen, zodat iedereen zelf kan kiezen welke manier het beste bij hen past. Toeslagen probeert het aanvragen van een toeslag ook makkelijker te maken, bijvoorbeeld door de digitale omgeving van MijnToeslagen gebruiksvriendelijker te maken. Wij zien dat deze burgergerichte dienstverlening ook op andere manieren terugkomt, bijvoorbeeld door sneller telefonisch contact te zoeken met een burger als er informatie bij een aanvraag ontbreekt.

Toch zien we ook dingen die beter kunnen in het aanvraagproces, en die extra aandacht nodig hebben van de staatssecretaris van Financiën. Deze staan in onze aanbevelingen hieronder, die de belangrijkste inzichten vanuit het burgerperspectief benadrukken.

Voorkom zoveel mogelijk dat burgers onbedoeld betalen voor het aanvragen van toeslagen

Er zijn bemiddelingsbureaus die burgers laten betalen om een toeslag aan te vragen. Maar het aanvragen van een toeslag bij Toeslagen is gratis. Wij vinden het, net als Toeslagen, onwenselijk als burgers onbedoeld gebruikmaken van deze bemiddelingsbureaus. Ook zien wij dat aanvragen die via zulke bureaus worden ingediend vaker leiden tot (hogere) terugvorderingen.

Wij vragen de staatssecretaris van Financiën ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat burgers onbedoeld betalen voor het aanvragen van een toeslag. Het kan helpen om in gesprek te gaan met organisaties achter zoekmachines, zoals Google, over de vindbaarheid van betaalde aanbieders. Ook is het goed om te onderzoeken waarom burgers toch soms via deze bemiddelingsbureaus een toeslag aanvragen. Uit dit onderzoek kunnen aanknopingspunten komen om de dienstverlening van Toeslagen beter op de behoefte van de burger aan te laten sluiten.

Benut ondersteuning aan de balie beter

De ondersteuningsmogelijkheden van de balie van de Belastingdienst en Toeslagen worden door burgers beperkt gebruikt. Wij zien hiervoor twee belangrijke oorzaken. Ten eerste is de balie niet goed bekend bij burgers. Ten tweede wordt aangegeven dat burgers drempels ervaren om voor hulp bij de balie langs te gaan. We zien dat er belangrijke stappen worden gezet om ervoor te zorgen dat de balie meer zichtbaar en laagdrempelig aanwezig is op meerdere plekken in het land. Het is daarom jammer dat ondersteuning aan de balie nog onvoldoende wordt benut, want medewerkers aan de balie kunnen zowel inkomens- als vermogensgegevens bekijken. Deze gegevens zijn belangrijk om een zo goed mogelijke schatting van het voorschotbedrag van een toeslag te berekenen. Naast andere vormen van ondersteuning, zoals via Toeslagenservicepunten, zien wij de balie daarom als een goede mogelijkheid om mensen persoonlijk en gericht te ondersteunen bij hun aanvraag voor toeslagen.

Wij vragen de staatssecretaris van Financiën om de zichtbaarheid van de balie, en de mogelijkheden voor ondersteuning die daar beschikbaar zijn, te vergroten. Dat kan bijdragen aan het verlagen van de drempels voor burgers om hulp te vragen bij de balie, zodat burgers die dat wensen optimaal gebruik kunnen maken van ondersteuning bij zowel toeslagen- als belastingzaken.

Verbeter communicatie zodat burgers minder verrast worden

Soms krijgen mensen een brief van Toeslagen waarin staat dat zij een toeslag hebben aangevraagd, terwijl ze dat zelf niet hebben gedaan. Dit gebeurt bij het kindgebonden budget. Deze toeslag wordt onder bepaalde voorwaarden automatisch toegekend. Wij vinden automatische toekenning een positieve ontwikkeling, omdat dit helpt om niet-gebruik van toeslagen tegen te gaan. Maar het is wel belangrijk dat brieven hierover duidelijk uitleggen hoe dit werkt. In de huidige brieven wordt nog gesproken over een ‘aanvraag’, terwijl daar vanuit de burger niet altijd sprake van is. Dit hangt samen met het gebruik van bestaande systemen in een nieuw geautomatiseerd proces, wat kan leiden tot verwarring bij burgers.

Wij vragen de staatssecretaris van Financiën om ervoor te zorgen dat burgers minder verrast worden door brieven over toeslagen. In het voorbeeld van het kindgebonden budget kan dit door in de brief duidelijk uit te leggen dat de toeslag automatisch is toegekend. Voor processen die in de toekomst vernieuwd of geautomatiseerd gaan worden en gevolgen hebben voor burgers, vragen wij de staatssecretaris van Financiën om ook gelijktijdig de communicatie hierop aan te passen. Zo krijgen burgers voldoende uitleg om te begrijpen wat er gebeurt, worden zij minder verrast en kunnen zij actie ondernemen als dat nodig is.

Voorkom terugvorderingen door betere gegevensuitvraag

Het toeslagenstelsel is ingewikkeld en vraagt veel van het 'doenvermogen' van burgers. Toeslagen verwacht dat burgers zich vooraf oriënteren op de voorwaarden. In de praktijk gebeurt dit niet altijd. Bijvoorbeeld: hoeveel vermogen iemand heeft is een relevante voorwaarde voor het recht op zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget. Dit staat ook op de website als een voorwaarde. Maar tijdens een aanvraag wordt burgers niet gevraagd naar hun vermogen. Terwijl een te hoog vermogen wel kan leiden tot een terugvordering.

Wij vragen de staatssecretaris van Financiën om de gegevensuitvraag aan de voorkant te verbeteren, door het vermogen bij de aanvraag van een toeslag expliciet uit te vragen. Dit helpt burgers beter te begrijpen wat van hen wordt verwacht, en vermindert onverwachte terugvorderingen.

Conclusie en aanbevelingen bij het benutten van ervaringskennis van burgers

In ons onderzoek hebben we gezien dat Toeslagen belangrijke stappen zet in het verzamelen en benutten van ervaringskennis van burgers. Toeslagen verzamelt signalen, doet verdiepend onderzoek, en brengt in kaart welke reis een burger aflegt in het aanvragen van een toeslag. Ook gebruikt Toeslagen instrumenten zoals het Toeslagenlab en de BERT om nieuwe initiatieven vroegtijdig aan de burger voor te leggen. Zo ontstaat bij Toeslagen steeds meer inzicht in waar burgers tegenaan lopen en hoe de dienstverlening beter kan.

We zien echter ook dat het gebruik van ervaringskennis van burgers niet altijd leidt tot structurele verbeteringen. Dit komt door beperkingen in wendbaarheid van de organisatie of omdat Toeslagen moet wachten op besluiten vanuit de politiek. Zelfs binnen deze beperkingen zien wij echter mogelijkheden voor verdere verbeteringen voor Toeslagen.

Burgergerichte ontwikkeling van Toeslagen verder bestendigen

Binnen Toeslagen bestaan verschillende teams en afdelingen die proberen het lerend vermogen van de organisatie te vergroten. Dit is belangrijk, omdat zo steeds meer wordt gedacht vanuit de ervaringen en behoeften van de burger. Wij moedigen deze ontwikkeling aan. Tegelijkertijd blijkt dat de samenwerking tussen deze teams en afdelingen nog beter kan, bijvoorbeeld door duidelijk te maken wie waar verantwoordelijk voor is en in samenhang prioriteiten te stellen. Met meer samenhang en heldere prioriteiten kan Toeslagen de beperkt beschikbare verandercapaciteit ook gerichter inzetten.

Wij vragen het management van Toeslagen om de samenwerking en afstemming tussen teams en afdelingen die zich bezighouden met burgergerichte verbetering verder te versterken. Duidelijke verantwoordelijkheden en gezamenlijke prioriteiten helpen om beschikbare verandercapaciteit effectiever in te zetten. Hierdoor kan ervaringskennis van burgers nog beter worden gebruikt om verbeteringen en veranderingen door te voeren.

Oproep aan de politiek

We willen benadrukken dat we ons zorgen blijven maken over hoe ingewikkeld het huidige toeslagenstelsel is. De complexiteit van het toeslagenstelsel zorgt voor onzekerheid bij burgers, komt herhaaldelijk aan bod in gesprek met Toeslagen. Doordat het stelsel zo ingewikkeld is, vragen burgers soms helemaal geen toeslag aan, terwijl ze daar wel recht op hebben. Deze complexiteit draagt bij aan het niet-gebruik van toeslagen.

Toeslagen kan deze problemen maar beperkt oplossen met inspanningen om de dienstverlening zo burgergericht mogelijk te maken. Als we als samenleving écht willen dat het stelsel makkelijker wordt en burgers krijgen waar ze recht op hebben, moeten er fundamentele keuzes worden gemaakt op stelselniveau. Daarom eindigen wij ons rapport óók met een oproep aan de politiek.

Besluitvorming nodig ten behoeve van vereenvoudiging toeslagenstelsel

De complexiteit voor burgers zit niet zozeer in het aanvraagproces zelf, maar vooral in de onderliggende systematiek van toeslagen. Het werken met onder andere geschatte inkomens en voorschotten zorgt voor onzekerheid. Zolang voorschotten worden ontvangen, weten burgers niet wat de definitieve hoogte van de toeslag zal zijn en of zij later geld moeten terugbetalen. Problemen doen zich dan ook vaak pas voor in de fase ná de aanvraag van een toeslag, bijvoorbeeld wanneer wijzigingen niet (tijdig) worden doorgegeven, of als iemand in de loop van het jaar meer gaat verdienen waardoor bij de definitieve vaststelling geen recht meer is op toeslagen. In dat geval kan het zijn dat toeslagen moeten worden terugbetaald over de maanden waarin ze eigenlijk wel nodig waren.

Eind 2024 publiceerden wij de handreiking *Ritme in vereenvoudiging*.[14] Hierin vroegen wij aandacht vroegen voor stapsgewijze vereenvoudiging van wet- en regelgeving op het gebied van fiscaliteit en inkomensondersteuning. Eind 2025 volgde de reflectie *Kiezen voor vereenvoudiging*.[15] Daarin benadrukten wij dat het huidige belasting- en toeslagenstelsel voor burgers, bedrijven en uitvoering niet houdbaar is. Hoewel al langere tijd wordt gesproken over de noodzaak van hervormingen, zien wij dat concrete besluitvorming uitblijft. Met *Kiezen voor vereenvoudiging* reiken wij handvatten aan om daadwerkelijk stappen te zetten.

Wij doen opnieuw een oproep aan de politiek om werk te maken van vereenvoudiging van het belasting- en toeslagenstelsel. Hervorming van het toeslagenstelsel is noodzakelijk om af te komen van de voorschotsystematiek, die burgers in onzekerheid brengt en tot problemen kan leiden. Het is nodig om keuzes te maken. Daarbij zien wij drie richtingen: toeslagen toekennen op basis van actuele inkomensgegevens, toeslagen via het belastingstelsel verstrekken, of inkomensondersteuning onderbrengen in de sociale zekerheid. [16]

Bespreek met Toeslagen wat nodig is voor meer proactieve dienstverlening

Wij zien dat Toeslagen veel inzicht heeft in de situatie van burgers. Zo kan gedurende het jaar blijken dat het inkomen hoger is dan de burger bij de aanvraag heeft geschat. In dat geval ontstaat bij de definitieve vaststelling vaak een terugvordering. Op dit moment kan Toeslagen deze informatie nog niet gebruiken om het voorschot tussentijds aan te passen. Toeslagen is hierbij afhankelijk van de burger om wijzigingen zelf door te geven. Hetzelfde geldt wanneer iemand bijvoorbeeld recht heeft op zorgtoeslag, maar deze niet zelf aanvraagt. Ook in die situatie kan Toeslagen nu niet zelfstandig handelen. Meer ruimte voor proactieve dienstverlening, zoals het attenderen, proactief toekennen of aanpassen van voorschotten, kan helpend zijn om het niet-gebruik van toeslagen te verminderen en om hoge terugvordering bij de definitieve vaststelling te voorkomen.

Wij roepen de politiek op om met Toeslagen in gesprek te gaan om te bekijken wat nodig is voor meer proactieve dienstverlening. Wanneer Toeslagen eerder en actiever kan handelen op basis van beschikbare gegevens, kunnen niet-gebruik en hoge terugvorderingen worden verminderd.

Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording

Opzet van het onderzoek

De hoofdvraag van ons onderzoek is als volgt:

Hoe zorgt Toeslagen ervoor dat het aanvraagproces van toeslagen aansluit bij de verwachtingen en behoeften van burgers en welke verbeteringen zijn daarin eventueel mogelijk?

De deelvragen zijn:

1. Hoe ziet het aanvraagproces van toeslagen eruit?
2. Hoe verzamelt Toeslagen de verwachtingen en behoeften van burgers bij het aanvraagproces?
3. Hoe vertaalt Toeslagen de verzamelde verwachtingen en behoeften van burgers naar het aanvraagproces?
4. Hoe voert Toeslagen wijzigingen door in het aanvraagproces naar aanleiding van de verzamelde verwachtingen en behoeften van burgers?
5. Hoe monitort Toeslagen de doorgevoerde wijzigingen in het aanvraagproces en op welke wijze wordt dit teruggekoppeld naar burgers?

Onderzoeksmethode

Voor deelvraag 1 hebben wij relevante wet- en regelgeving bestudeerd, waaronder de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Hierin staan de formele voorwaarden voor een aanvraag van een toeslag, bijvoorbeeld dat een aanvraag ondertekend moet zijn en naam en adres moet bevatten. Ook hebben we de aparte toeslagenwetten (Wet op de zorgtoeslag, Wet op de huurtoeslag, Wet kinderopvang en Wet op het kindgebonden budget) bekeken. Hierin staan de inhoudelijke voorwaarden, bijvoorbeeld het inkomen en vermogen. Daarnaast hebben we het interne handboek van Toeslagen gebruikt, waarin de stappen van het aanvraagproces zijn beschreven. Deze documentstudie hebben wij aangevuld met gesprekken met medewerkers van Toeslagen, die zowel inhoudelijk (bijvoorbeeld over wet- en regelgeving) als technisch (bijvoorbeeld over de inrichting van het proces) betrokken zijn bij het aanvragen van toeslagen.

De focus van dit onderzoek ligt op responsiviteit en lerend vermogen: hoe Toeslagen ervaringen van burgers ophaalt en deze kennis gebruikt voor verbetering in beleid en uitvoering. Daarom hebben wij ons in dit onderzoek gericht op de werkwijze van Toeslagen zelf en ervoor gekozen om niet rechtstreeks met burgers in gesprek te gaan. Als inspectie hechten wij er tegelijkertijd aan om in contact te staan met de samenleving. In andere onderzoeken en werkzaamheden halen wij daarom ook zelf ervaringen op bij burgers en ondernemers.

In ons onderzoek hebben we gesprekken gevoerd met medewerkers van Toeslagen en de Belastingdienst. Medewerkers van de Belastingdienst zijn betrokken in het onderzoek, omdat burgers aan de balie van Belastingdienstkantoren ondersteuning kunnen krijgen bij het aanvragen van toeslagen. Daarmee vervullen zij een rol in het contact met burgers en het ophalen van burgerervaringen. In de gesprekken die we hebben gevoerd, gebruikten we het lemniscaatmodel (zie hoofdstuk 1). Daarmee konden we de verbinding leggen tussen de leefwereld (ervaringen, verwachtingen en behoeften van burgers) en de systeemwereld (beleid en uitvoering). Dit model hielp om inzichtelijk te maken in hoeverre ervaringskennis van burgers opgehaald wordt en doorwerkt in beleid en uitvoering, en waar in dat proces verbeterpunten zijn.

De deelvragen 2 tot en met 5 zijn gebaseerd op de fasen van het lemniscaatmodel. Voor deze deelvragen hebben wij semigestructureerde interviews gehouden met medewerkers van Toeslagen en de Belastingdienst:

- Deelvraag 2: We spraken onder meer met medewerkers die betrokken zijn bij klachtbehandeling, signaalmanagement, uitval van aanvragen, de balie van de Belastingdienst, klantcontact, contact met hulpverleners en verdiepend onderzoek naar burgerervaringen. Zo kregen we inzicht in hoe ervaringskennis wordt verzameld en gedeeld.
- Deelvraag 3: Hiervoor hebben wij geput uit dezelfde gesprekken als bij deelvraag 2. Daarbij hebben wij niet alleen gevraagd hoe ervaringskennis wordt opgehaald, maar ook hoe deze wordt vertaald naar verbeteringen in beleid en dienstverlening.
- Deelvraag 4: We vroegen medewerkers van Toeslagen welke aanpassingen in het aanvraagproces zijn doorgevoerd om het aanvraagproces beter te laten aansluiten op wat burgers nodig hebben. Daarnaast hebben wij gesproken met bijvoorbeeld medewerkers die zich bezighouden met strategie en de inrichting van de burgerreis. Met hen hebben wij vooruitgekeken naar gewenste veranderingen, geplande verbeteringen en de mate waarin het lukt deze daadwerkelijk te realiseren.
- Deelvraag 5: Met medewerkers van onderzoek en monitoring hebben we besproken hoe effecten van wijzigingen worden gemeten en teruggekoppeld. Daarnaast gebruikten we interne documenten van Toeslagen, zoals dashboards over het effect van attenderingsbrieven, om de inzichten uit de gesprekken te verdiepen.

Voetnoten

1 Aantallen en bedragen | Over ons werk | Over Dienst Toeslagen
2 CPB (2025). Onbenut recht. Een onderzoek naar het niet-gebruik van de huur- en zorgtoeslag en het kindgebonden budget.
3 Dienst Toeslagen (2024). Interactiestrategie 2025-2028. Interactiestrategie Dienst Toeslagen | Rapport | Rijksoverheid.nl
4 Movisie (2023). Naar vertrouwen in een betrouwbare overheid. Deel 1: De responsieve lokale overheid. & Movisie (2024). Ervaringskennis in beleid. Zo benut u optimaal ervaring-skennis en -deskundigheid.
5 Dit betreffen interne cijfers van Toeslagen die we in het kader van ons onderzoek hebben ontvangen.
6 De in deze rapportage genoemde aantallen Toeslagenservicepunten en balies zijn gebaseerd op de situatie in februari 2026.
7 MWM2 (2025). *Eindrapportage behoefteonderzoek anderstaligen. Inzicht in verbeteringen in de dienstverlening voor anderstaligen.* In opdracht van Dienst Toeslagen, Ministerie van Financiën.
8 IPSOS I&O (2025). Toeslagenmonitor Q2 2025. In opdracht van Dienst Toeslagen, Ministerie van Financiën.
9 Kamerstukken II, vergaderjaar 2024-2025, 36 779, nr. 2. Wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op het verbeteren van het toeslagenstelsel (Wet verbetermaatregelen toeslagen)
10 Kamerstukken II, vergaderjaar 2024-2025, 36 779, nr. 3. Wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op het verbeteren van het toeslagenstelsel (Wet verbetermaatregelen toeslagen).
11 IBTD (2023). Uitkomst verkenning financiële ondersteuning. Uitkomst verkenning financiële ondersteuning | Inspectie belastingen, toeslagen en douane
12 IBTD (2025). Van ambitie naar praktijk. Onderzoek naar het invorderingsproces bij Dienst Toeslagen. Onderzoek invorderingsproces Toeslagen | Inspectie belastingen, toeslagen en douane
13 Dienst Toeslagen (2025). Stand van de uitvoering Dienst Toeslagen 2025. Stand van de Uitvoering Dienst Toeslagen 2025 | Publicatie | Rijksoverheid.nl
14 IBTD (2024). Ritme in vereenvoudiging. Ritme in vereenvoudiging | Inspectie belastingen, toeslagen en douane
15 IBTD (2025). Kiezen voor vereenvoudiging. Kiezen voor vereenvoudiging | Inspectie belastingen, toeslagen en douane
16 IBTD (2025). Kiezen voor vereenvoudiging. Kiezen voor vereenvoudiging | Inspectie belastingen, toeslagen en douane