Dienst Toeslagen
Ministerie van Financiën

Dienst Toeslagen

Jaarrapportage 2025

Voorwoord

Ik kijk tevreden terug op het afgelopen jaar. De resultaten over 2025 zijn op meerdere vlakken positief. Zo weten we hoge terugvorderingen steeds beter te voorkomen. Zijn er geen achterstallige behandelingen van aanvragen. En nemen we eerder contact op met mensen als ze het niet eens zijn met onze besluiten. Er blijven uiteraard ook uitdagingen bestaan, ik baal ervan dat we in december de toeslagen te laat hebben uitbetaald. Gezien de reacties hierop blijkt eens te meer hoe belangrijk toeslagen zijn voor veel huishoudens.

We werken continu aan het verbeteren van onze dienstverlening. In 2025 hebben we het voor burgers makkelijker gemaakt om gegevens door te geven in de huur- en kinderopvangtoeslag. Bijvoorbeeld via de App Toeslagen, die we blijven doorontwikkelen. We breidden het persoonlijk contact en hulp via intermediairs en andere overheden uit. Ook mooi: we voerden een pilot met live chat uit, die burgers erg konden waarderen. Reden genoeg dus om de live chat in 2026 structureel in te bedden in onze online kanalen. Acties rondom niet-gebruik werpen hun vruchten af. De attenderingsactie zorgtoeslag in de zomer van 2025 leidde tot ruim 72.000 extra aanvragen. De hersteloperatie heeft uiteraard onze onverminderde aandacht. Eind 2025 wilden we alle integrale beoordelingen hebben afgerond: dat is gelukt.

Dit jaarverslag gaat logischerwijs over de periode van een jaar. Ontwikkelingen laten zich niet vangen door tijdsgrenzen. Daarom geef ik toch een doorkijkje naar 2026. De vorming van een nieuw kabinet en een coalitieakkoord hebben namelijk grote consequenties voor ons werk.

De kinderbijslag en het kindgebonden budget gaan samen in één kindregeling. En de voorbereidingen voor de beoogde regeling nieuwe financiering van de kinderopvang (NFKo) gaan gestaag door. Deze twee onderwerpen raken al bijna de helft van ons werk. Daarnaast wil het kabinet dat we nog meer inzetten op het terugdringen van niet-gebruik en hoge terugvorderingen: precies waar we al mee bezig waren en zijn. Tot slot – maar niet uitputtend – krijgen uitvoeringsorganisaties meer ruimte voor individueel maatwerk. Ook dat is onze wens.

In 2025 hebben we onze eigen visie voor de komende vijf jaar opgesteld. Daarin staat hoe wij als Dienst Toeslagen de komende jaren willen opereren. En wat blijkt: deze overlapt grotendeels met de punten uit het coalitieakkoord. Ik kijk terug op een goed jaar. En ik ben blij met het (politieke) draagvlak voor verbeteringen en hervormingen van het toeslagenstelsel in de komende jaren.

Coen van de Louw
Den Haag, mei 2026

Inhoud

Voorwoord — 2

De koers van Dienst Toeslagen — 4

Strategische doelen voor verleden, heden en toekomst — 13

Randvoorwaarden voor succes: wendbaar en in verbinding — 23

Risicomanagement — 28

De koers van Dienst Toeslagen

Als publieke dienstverlener heeft Dienst Toeslagen gewerkt aan de kerntaken om toeslagen tijdig en juist uit te betalen en financieel herstel te bieden aan gedupeerde ouders. De volgende paragrafen bieden inzicht in de operationele doelen die in 2025 zijn nagestreefd om deze kerntaken te realiseren. Naast deze kerntaken stond Dienst Toeslagen in 2025 voor een grote veranderopgave: hoofdstuk 2 en 3 beschrijven deze veranderopgave aan de hand van de strategische doelstellingen van Toeslagen.

Daarnaast stonden in 2025 drie meerjarige strategische doelen centraal: ***presteren in het heden***, ***anticiperen op de toekomst*** en ***rechtdoen aan het verleden***. Ook heeft Toeslagen zich verder ontwikkeld tot een organisatie die ***wendbaar*** is ***en in verbinding*** opereert met de doelgroep, opdrachtgevers en partners. De dynamische omgeving waarin Toeslagen zijn werk doet, vroeg ook in 2025 om een pragmatische aanpak van het ***risicomanagement***.

De opdrachtgevers van Dienst Toeslagen bepalen jaarlijks de beleidsopdracht. De beleidsopdracht voor 2025 is verwerkt in het Jaarplan 2025. In samenspraak met de opdrachtgevers zijn vervolgens de reguliere werkzaamheden rondom de verschillende toeslagsoorten uitgevoerd. Ook werden de politieke ontwikkelingen gezamenlijk nauwgezet gevolgd. Waar dat nodig was zijn keuzes gemaakt om de beschikbare capaciteit van Dienst Toeslagen zo effectief mogelijk in te zetten.

1.1 Reguliere uitvoering van Toeslagen

Dienst Toeslagen voert toeslagregelingen uit voor de ministeries van VRO[1] (huurtoeslag), SZW (kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag) en VWS (zorgtoeslag). Deze vallen gezamenlijk onder de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), waarvoor het ministerie van Financiën beleidsverantwoordelijk is.

Veel Nederlandse huishoudens waren ook in 2025 voor vitale voorzieningen afhankelijk van toeslagen. De toeslagen zijn in twaalf maandelijkse voorschotten uitbetaald. Voor toeslagjaar 2025 betrof dit in totaal[2] ruim 8,1 mln toeslagen 21,6 miljard euro. Tevens is in 2025 de definitieve toekenning van de toeslagen van het toeslagjaar 2024 uitgevoerd. Eind 2025 zijn de voorschotten voor het toeslagjaar 2026 berekend en heeft de eerste betaling plaatsgevonden. In 2025 heeft Dienst Toeslagen 6,0 miljoen huishoudens bediend.

Uitgekeerde bedragen toeslagjaar 2025

- Kinderopvangtoeslag: circa 5,14 miljard (0,72 miljoen individuele toeslagen);
- Huurtoeslag: circa 5,29 miljard (1,60 miljoen individuele toeslagen);
- Zorgtoeslag: circa 6,54 miljard (4,79 miljoen individuele toeslagen);
- Kindgebonden budget: circa 4,62 miljard (1,08 miljoen individuele toeslagen).

De uitgaven aan de diverse toeslagen zijn in 2025 nagenoeg gelijk aan die van 2024. Het betalen en berekenen van voorschotten en het vaststellen van definitieve toeslagen vereist een stabiel, geautomatiseerd en massaal proces. Wat daarin niet kan worden verwerkt, is handwerk.

1 Vanaf 2026 is de minister van VRO onderdeel van het ministerie BZK

2 Beide cijfers zijn voorlopig: Het totaal aantal toeslagen kan nog worden beïnvloed door aanvragen na afloop van het toeslagjaar. Het uitgekeerde bedrag is nog voorlopig omdat vanaf medio 2026 definitief wordt toegekend. Hieruit kunnen nog nabetalingen of terugvorderingen volgen.

Dienst Toeslagen:

- behandelde 250.000 door het systeem klaargezette berekeningen handmatig;
- ontving ruim 2,3 miljoen telefoontjes van burgers met vragen en zocht deze uit;
- stuurde meer dan 1,2 miljoen brieven om burgers te attenderen om gegevens actueel te houden; behandelde circa 25.000 bezwaren en;
- zocht tienduizenden posten uit als onderdeel van het handmatig toezicht.

Overzicht begrotings KPI's

De tabel met de kritische prestatie-indicatoren (KPI's) van Dienst Toeslagen is overgenomen uit de begroting van het ministerie van Financiën. De KPI's worden onderscheiden naar de beleving van burgers, de toekenningszekerheid/tijdigheid van de uitvoering en de rechtmatigheid van de uitkering van toeslagen.

Kritische prestatie-indicator 1: beleving van burgers

Tabel over burgertevredenheid

Prestatieindicator	Waarde 2021	Waarde 2022	Waarde 2023	Waarde 2024	Streefwaarde 2025	Waarde 2025
Burgertevredenheid	niet beschikbaar	93%	93%	94%	niet van toepassing	niet bekend
Tevredenheid	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	≥70%	74%
Ontevredenheid	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	≤8%	6%

Tabel over de eerste burgerbelofte: bij Dienst Toeslagen krijg je waar je recht op hebt

Prestatieindicator	Waarde 2021	Waarde 2022	Waarde 2023	Waarde 2024	Streefwaarde 2025	Waarde 2025
Tevredenheid	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	≥55%	58%
Ontevredenheid	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	≤8%	8%

Tabel over de tweede burgerbelofte: bij Dienst Toeslagen weet je waar je aan toe bent

Prestatieindicator	Waarde 2021	Waarde 2022	Waarde 2023	Waarde 2024	Streefwaarde 2025	Waarde 2025
Tevredenheid	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	≥55%	46%
Ontevredenheid	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	≤8%	17%

Tabel over de derde burgerbelofte: Dienst Toeslagen staat voor mij klaar

Prestatieindicator	Waarde 2021	Waarde 2022	Waarde 2023	Waarde 2024	Streefwaarde 2025	Waarde 2025
Tevredenheid	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	≥55%	39%
Ontevredenheid	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	≤8%	8%

Tabel over de tevredenheid over dienstverleningskanalen

Prestatieindicator	Waarde 2021	Waarde 2022	Waarde 2023	Waarde 2024	Streefwaarde 2025	Waarde 2025
Telefonie	81,7%	65,5%	73,5%	80,0%	83%	85,0%
Balie	84,4%	82,4%	88,0%	89,1%	80%	91,0%

Tabel over de ontevredenheid over dienstverleningskanalen

Prestatieindicator	Waarde 2021	Waarde 2022	Waarde 2023	Waarde 2024	Streefwaarde 2025	Waarde 2025
Telefonie	5,7%	14,7%	10,5%	6,8%	8%	8%
Balie	2,6%	4,2%	4,6%	3,8%	6%	6%

Tabel overige indicatoren

Prestatieindicator	Waarde 2021	Waarde 2022	Waarde 2023	Waarde 2024	Streefwaarde 2025	Waarde 2025
Tevredenheid informatie website	83,8%	80,6%	79,5%	83,4%	76%	85,0%
Aantal ontvangen klachten	1.547	1.827	1.896	1.560	≤1.700	1.607

Kritische prestatie-indicator 2: toekenningszekerheid en tijdigheid van uitvoering

Tabel met onder andere het percentage definitief toegekende toeslagen, afgehandelde bezwaren en tijdig uitbetaalde toeslagen

Prestatieindicator	Waarde 2021	Waarde 2022	Waarde 2023	Waarde 2024	Streefwaarde 2025	Waarde 2025
Percentage definitief toegekende toeslagen dat niet leidt tot een terug te betalen bedrag van meer dan 500 euro	94,0%	94,2%	92,8%	92,9%	≥94%	93,50%
Definitief vastellen toeslagen (voortgang t-1)	93,0%	90,9%	91,9%	93%	≥92%	93%
Afgehandelde bezwaren binnen Awb-termijn	91,0%	73,1%	71,4%	97%	≥93%	97%
Afgehandelde klachten binnen Awb-termijn	96,0%	98,4%	96,9%	99%	≥96%	99%
Percentage toeslagen dat tijdig wordt uitbetaald	99,98%	99,97%	99,97%	99,97%	≥99,9%	99,62%
Aantal ernstige productieverstoringen	10	8	6	3	<8	4

Kritische prestatie-indicator 3: rechtmatigheid

Tabel over rechtmatigheid

Prestatieindicator	Waarde 2021	Waarde 2022	Waarde 2023	Waarde 2024	Streefwaarde 2025	Waarde 2025
Rechtmatige toekenning van toeslagen	Gerealiseerd	Gerealiseerd	Gerealiseerd	Gerealiseerd	niet van toepassing	Niet gerealiseerd

Hieronder worden de prestatie-indicatoren toegelicht, waarvan de streefwaarde op basis in 2025 niet zijn gerealiseerd.

Realisatie van de drie burgerbeloften

Om uniformiteit in de communicatie over de tevredenheid van de toeslagontvangers over de dienstverlening van Dienst Toeslagen te borgen, zijn de begrotingsindicatoren voor 2025 aangepast. De indicator 'tevredenheid' wordt gebruikt voor die toeslagontvangers die expliciet hebben aangegeven (zeer) tevreden te zijn over Dienst Toeslagen (vanaf 2025 zijn de antwoordcategorieën 'neutraal' en 'weet niet' buiten beschouwing gelaten). En analoog daaraan wordt aangegeven welk percentage toeslagontvangers expliciet (geheel) niet tevreden is. Dienst Toeslagen streeft naar een score waarbij 55% van de burgers het (helemaal) eens is met de drie burgerbeloften en maximaal 8% het hiermee oneens is. De norm is bewust ambitieus vastgesteld, met oog voor het benodigde groeipad.

Hoewel de beloften 'Dienst Toeslagen staat voor mij klaar' en 'Bij Dienst Toeslagen weet je waar je aan toe bent' de streefwaarden nog niet halen, is er wel een stijgende trend zichtbaar. Uit de Toeslagenmonitor blijkt dat vooral inlevingsvermogen, deskundigheid en het samen tot een oplossing proberen te komen verbeterd moeten worden voor de belofte 'Dienst Toeslagen staat voor mij klaar'. Transparantie over beslissingen en (on)bekendheid over het proces van wijzigingen doorgeven zijn verbeterpunten voor de burgerbelofte 'Bij Dienst Toeslagen weet je waar je aan toe bent'.

De inzichten uit de metingen worden benut om processen verder te verbeteren. Dienst Toeslagen werkt continu aan betere dienstverlening, onder meer door transparante berekeningen en nieuwe beschikkingen te ontwikkelen waarin de grondslagen duidelijk worden weergegeven, zodat burgers beter begrijpen hoe hun recht tot stand komt.

Het percentage definitief toegekende toeslagen dat niet leidt tot een terug te betalen bedrag > € 500

De realisatie van deze prestatie-indicator ligt met 93,5% dicht tegen de streefwaarde van minimaal 94%. Ten opzichte van 2024 is het aantal opgelegde terugvorderingen in 2025 met 60.000 gereduceerd. In 2023 en 2024 zijn er op grotere schaal acties uitgevoerd om burgers te helpen om voorschotten vroegtijdig accurater te schatten, zoals het lanceren van de Toeslagen-app, landelijke campagnes en de eerste grootschalige persoonlijke attentieacties. De effecten van deze acties worden zichtbaar in de rapportage over kalenderjaar 2025 omdat 93% van de toekenningen over berekeningsjaar 2024 in kalenderjaar 2025 zijn vastgesteld.

De daling van het aantal grote terugvorderingen over deze periode bevestigt de ingezette koers. In 2024 is voor het eerst een proef uitgevoerd waarbij Toeslagen de verstrekte voorschotten voor de burger wijzigde. Acties uit 2023 en 2024 zijn bepalend voor de score over 2025 omdat de KPI over het kalenderjaar 2025 hoofdzakelijk is bepaald door de definitieve vaststellingen over toeslagjaar 2024, waarvoor de eerste voorschotten in november 2023 zijn verstrekt. Hoewel de ondernomen acties niet voldoende bleken om de streefwaarde te realiseren, ziet Toeslagen deze positieve trend als bevestiging dat de juiste koers is ingeslagen.

Om terugvorderingen te beperken wordt in het geautomatiseerde proces van de eerste toekenning voor een nieuw jaar een indexering of aanpassingen van het inkomen toegepast. In het toeslagjaar zelf worden er campagnes verzorgd om burgers erop te wijzen gegevens zo goed mogelijk actueel te houden. Toeslagen attendeert burgers wanneer het over gegevens beschikt die erop wijzen dat er mogelijk een terugvordering zal ontstaan. In sommige gevallen wijzigt Toeslagen de toekenning voor de burger om terugvorderingen te voorkomen. Dat gebeurt alleen op basis van betrouwbare gegevens en gaat gepaard met het informeren van de betrokken burgers. Uiteraard kan de burger het voorschot op ieder moment weer bijstellen. Ook de Toeslagen-app kan een positief effect hebben omdat burgers een nieuw, toegankelijk kanaal hebben om mutaties door te geven. Naar verwachting zullen deze maatregelen positieve effecten

hebben op de definitieve toekenningen over de toeslagjaren 2024 en later. De impact van maatregelen in 2025 worden pas zichtbaar wanneer het definitief toekennen van toeslagjaar 2025 start per medio 2026.

Percentage toeslagen dat tijdig wordt uitbetaald

De begrotingsnorm 99.9% is niet gehaald. Tot en met november werd 99,98% van de toeslagen op tijd uitbetaald. In december trad een productieverstoring op, waardoor 5% van de aangeboden betalingen (circa 180.000 burgers) één dag later is uitbetaald. Over de periode tot en met december is daarmee 99,62% van de betalingen tijdig uitgevoerd.

Rechtmatigheid

Vanaf 2025 valt de huurtoeslag onder de begroting BZK van VRO. Daardoor is de tolerantiegrens voor uitgaven en ontvangsten verlaagd van circa 4% naar circa 3%. De tolerantie is in 2025 overschreden. Er zijn maatregelen genomen en er worden aanvullende maatregelen genomen. Echter, directie Toeslagen kan de bestaande issues op de rechtmatigheid op de huurtoeslag niet zelfstandig oplossen. De maatregelen betekenen dus niet (zeker niet binnen een jaar) dat onder de tolerantiegrenzen wordt gebleven.

De grootste onzekerheid zit in de particuliere verhuur, waar onvoldoende informatie beschikbaar is om de rechthebbenden van huurobjecten goed te toetsen. Door het ontbreken van alternatieve controlemogelijkheden zijn deze onrechtmatigheden met de huidige middelen beperkt te verminderen.

1.2 Financieel herstel voor gedupeerden

Binnen Dienst Toeslagen geeft de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) uitvoering aan het financieel herstel. Tot 1 januari 2024 konden ouders zich aanmelden als gedupeerde. Eind 2025 zijn alle Integrale Beoordelingen (IB's) nagenoeg afgerond. Uitzondering zijn enkele ouders waar sprake is van bijzondere omstandigheden, zoals ouders die UHT niet heeft kunnen bereiken. In 2025 heeft UHT verschillende maatregelen genomen om de voorraad met bezwaren tegen de IB's versneld af te handelen.

In 2025 zijn er maatregelen getroffen om het proces van dossierverstrekking te verbeteren. UHT streeft naar een stabiele, tijdige en kwalitatieve oplevering van dossiers. De getroffen maatregelen, zoals onder andere meer personele capaciteit en minimale lakinstructies hebben een positief effect gehad en worden voortgezet. Inmiddels zijn er mede hierdoor geen wachtrijen meer en krijgen ouders op verzoek hun ouderdossier. Bij de werkzaamheden voor de hersteloperatie werkt UHT intensief samen met andere betrokken partijen zoals gemeenten, Sociale Banken Nederland, publieke schuldeisers, advocaten en adviescommissies.

Naast de activiteiten van Dienst Toeslagen voor de uitvoering van de hersteloperatie, is het programma DG Herstel toeslagen als opdrachtgever coördinator van andere uitvoeringsprocessen die in werking treden wanneer de ouder recht heeft op de Catshuisregeling. En naast de aflossing van de publieke schulden door de betreffende publieke organisaties, lost de stichting Sociale Banken Nederland betalingsachterstanden van private schulden af en biedt het externe bureau voor sociale vraagstukken Radar ouders in het buitenland brede ondersteuning. De gemeenten helpen de ouders bij brede hulp op de zorggebieden financiën, zorg, wonen, gezin en werk. Daarnaast kan het Instituut Publieke Waarden worden ingeschakeld voor gezinnen waarbij een andere aanpak nodig is om een gezin verder te helpen. Het programma DG Herstel is ook de opdrachtgever van het integraal schadeherstel waarin de gedupeerde ouder eventuele aanvullende schade gecompenseerd krijgt. In 2025 zijn belangrijke stappen gezet om ouders die aanvullende schade hebben geleden eenvoudiger en sneller te helpen waarbij er ingezet wordt op een vaststellingsovereenkomst (VSO) via de Stichting Gelijkwaardig Herstel of via Mijn Herstel.

Strategische doelen voor verleden, heden en toekomst

2.1 Presteren in het heden

Dienst Toeslagen ziet ruimte om de reguliere uitvoering binnen het huidige stelsel te verbeteren en is hier ook sinds enkele jaren mee bezig. Het hoofdlijnenakkoord van het kabinet Schoof vroeg hier ook om. De afhankelijkheid van toeslagen als instrument om de koopkracht voor burgers op peil te houden is tenslotte onverminderd groot. Om de burgerbeloften van Toeslagen 'wij staan voor u klaar', 'u weet waar u aan toe bent' en 'u krijgt waar u recht op heeft' waar te kunnen maken, is het de opgave van Dienst Toeslagen dat de burger de Dienst goed kan bereiken en andersom en dat Toeslagen werkt in de actualiteit om te voorkomen dat burgers door hoge terugvorderingen in de problemen raken. Maar ook dat burgers die desondanks in de problemen zijn geraakt, zo goed mogelijk worden geholpen.

Ambitie: de gegevenspositie van Dienst Toeslagen wordt versterkt

Voortgang: gestart

Het verbeteren van de gegevenspositie is een continu proces. Dit geldt zowel voor de gegevens die Toeslagen verkrijgt van toeslaggerechtigden als de gegevens die van derden wordt verkregen. In 2025 is met name ingezet om het voor burgers laagdrempeliger te maken om gegevens door te geven en het verbeteren van de gegevenspositie in de actualiteit voor de huur- en kinderopvangtoeslag (KOT). Voor de huurtoeslag zijn de geplande acties uitgevoerd die er voor moeten zorgen dat onze woonobjecten administratie zo actueel mogelijk is. Hiervoor is contact geweest met verhuurders van aangewezen onzelfstandige woonenheden over de voorwaarden voor dergelijke verhuur en is onze eigen administratie opgeschoond.

In 2025 is Dienst Toeslagen gestart om voor een aantal gegevensstromen te kijken hoe de gegevensstroom en het gebruik van de gegevens kunnen worden verbeterd. Dit is specifiek opgestart voor gedetineerden met Justid, vermogen en inkomen met de Belastingdienst. Voor de huurgegevens is gestart met het opzetten van het terug melden richting gemeentes ten aanzien van de zelfstandigheid van woonobjecten.

In 2025 is de Toeslagen-app verder uitgebreid om het tijdig doorgeven van wijzigingen voor burgers eenvoudiger te maken. Alle toeslagen zijn nu inzichtelijk in de app. Daarnaast is het sinds 2025 mogelijk om huurlasten voor de huurtoeslag rechtstreeks in de app te wijzigen. Burgers konden al wijzigingen in inkomen en in de kinderopvang (zoals uren, uurtarief, opvanglocatie) doorgeven via de app.

De app werkt met veilige inlog via DigiD en stuurt, als de burger daarvoor kiest, meldingen wanneer aanpassing van gegevens nodig kan zijn. Hiermee wordt tijdige actualisatie van gegevens gestimuleerd en de kans op terugvorderingen verkleind.

Nog niet alle wijzigingen zijn via de app door te geven. De uitbreiding van functionaliteiten in de Toeslagen-app vindt daarom gefaseerd plaats en wordt in volgende jaren voortgezet.

In 2025 is Dienst Toeslagen gestart met de verkenningsfase om een 'klantbeeld op maat' te ontwikkelen voor kantoor-

behandelaren, zodat zij de burger sneller en beter kunnen helpen. Vanwege de prioritering in het IV-portfolio van Toeslagen en de benodigde inzet op de nieuwe financiering kinderopvang (NFKo), heeft er geen realisatie van dit onderwerp kunnen plaatsvinden in 2025.

Ambitie: de dienstverlening aan de burger wordt verder verbeterd

Voortgang: gestart

Dienst Toeslagen is in 2025 verder gegaan met het ontwikkelen van de dienstverlening mede op basis van de in 2024 opgestelde interactiestrategie. De interactiestrategie geeft de uitgangspunten van de huidige inrichting weer en schetst het kader voor de doorontwikkeling van interactie-instrumenten. Doel is mensen vanuit ieder toeslagenproces passend te informeren en te begeleiden naar de juiste hulp. Zo is het interactiepalet doorontwikkeld naar: online kanalen, persoonlijk contact, hulp via intermediairs en andere overheden. Zo sluit Dienst Toeslagen nog beter aan op de manier waarop mensen hun toeslagenzaken willen regelen. Bovendien is in 2025 ingezet op het versterken van de toeleiding naar het interactiepalet door de samenwerking op te zoeken met informele netwerken. De samenwerking met de Alliantie van Kracht is de eerste operationele samenwerking.

Via het portaal is het in 2025 mogelijk gemaakt om contactgegevens digitaal door te geven en is de basis gelegd voor verdere digitalisering van formulieren, onder meer door een uploadfunctionaliteit.

De Toeslagen-app is in 2025 uitgebreid met meer inzicht in toeslagen en mogelijkheden om belangrijke wijzigingen laagdrempelig door te geven (zie aparte reflectie).

In 2025 is Dienst Toeslagen gestart met de vernieuwing van de website. De oplevering staat gepland voor Q2 2026. De website wordt ontvlochten van belastingdienst.nl en ingericht als zelfstandige site, opgebouwd vanuit levensgebeurtenissen. Met duidelijke taal, intuïtieve navigatie (logische wijze door een website begeleid worden) en een helder handelingsperspectief wordt het voor burgers eenvoudiger om informatie te vinden en de juiste vervolgstappen te zetten.

Daarnaast is een pilot met live chat uitgevoerd welke positief is gewaardeerd door burgers. Op basis hiervan is besloten live chat in 2026 structureel in te bedden in het kanaalportfolio.

In 2025 is volgens de in 2024 opgestelde interactiestrategie gewerkt aan tegengaan van niet gebruik van toeslagen op basis van de vier opgestelde sporen: publiekscampagnes, doelgroepgerichte benadering, samenwerking met instanties en koepels en individuele attenderingen. De attenderingsactie zorgtoeslag is uitgevoerd waarbij ruim 200.000 mensen via een brief persoonlijk zijn geattendeerd op hun mogelijk toeslagrecht in 2024. Dit heeft tot nu toe geleid tot ruim 72.000 aanvragen (cijfers november 2025). In onze campagne is ingespeeld op niet-gebruik bij specifieke doelgroepen (ondernemers, ouderen, jongeren).

Naar aanleiding van de per 1-1-2026 ingevoerde Wet Vereenvoudiging van de huurtoeslag (36.311) krijgen meer mensen recht op huurtoeslag en is onze communicatie ook toegespitst op deze groep.

In 2025 is onze interactie toegespitst op bepaalde doelgroepen: nabestaanden, ouderen en jongeren. Ook is er een pilot gestart om mensen met risico op hoge terugvordering een contactkaartje te sturen en hen persoonlijk begeleiden aan te bieden.

Daarnaast heeft Dienst Toeslagen het behoeftenonderzoek anderstaligen uitgevoerd om gerichter de interactie met anderstaligen te kunnen verbeteren.

In 2025 is verder gewerkt aan de implementatie van de verbetermaatregelen uit de invorderingsstrategie Toeslagen. Deze invorderingsstrategie bevat uitgangspunten voor het maken van keuzes in het invorderingsbeleid en –proces in de komende jaren, waarbinnen voldoende ruimte moet zijn om rekening te houden met persoonlijke omstandigheden van burgers. Ook moet worden bevorderd dat burgers uit zichzelf betalen, probleemschulden worden voorkomen, het bestaansminimum wordt gewaarborgd en dwanginvordering wordt ingezet als uiterste middel.

In 2025 zijn negen verbetermaatregelen gekozen waarvan de verwachting is dat deze voor eind 2026 te realiseren zijn in het huidige inningslandschap (IV). Volgens planning heeft de voorbereiding van de implementatie van deze maatregelen in 2025 plaatsgevonden en onderdelen van onderstaande drie verbetermaatregelen zijn inmiddels geïmplementeerd: Betalingsregeling na start dwanginvordering (spijtoptantenregeling), Verbeteren informatie en Verbeteren informatie over invorderingsrente.

Onze samenwerkingsovereenkomst met Geldfit is in 2025 verlengd zodat Dienst Toeslagen de komende drie jaar mensen met geldzorgen beter kan ondersteunen.

Het Experiment Vroegsignalering (Wet gemeentelijke schuldhulpverlening) is in 2025 gestart in samenwerking met de Belastingdienst en 10 gemeenten voor de duur van twee jaar. Daarnaast is een convenant met de Alliantie van Kracht afgesloten, een netwerk van 53 partijen gericht op het doorbreken van (generationele) armoede in het gebied van de Groningen/Drenthe en het bereiken van inwoners die nu moeilijk hulp kunnen vinden. Via deze samenwerking wil Dienst Toeslagen moeilijk bereikbare toeslaggerechtigden bereiken.

Ambitie: de interne processen worden versterkt

Voortgang: gestart

In 2025 zijn de interne processen en acties verder vormgegeven met het doel om (hoge) terugvorderingen te verminderen. Dit is een meerjarige opgave waar de eerste resultaten in 2024 zichtbaar zijn maar verdere ontwikkelen ook in 2026 en verder doorlopen.

In 2025 is doorgegaan om de toeslag bij de aanvraag of de start van het jaar al zo juist mogelijk vast te stellen. Voor het massaal continueren van de toeslag naar 2026 is onder meer een hoger indexatiepercentage gebruikt en is er een geschat vermogen opgevoerd. Daarnaast zijn er wijzigingen geïdentificeerd voor het burgerportaal waarbij onbewuste fouten aan de voorkant kunnen worden voorkomen. Gezien de druk op de IV organisatie is realisatie hiervan doorlopend naar 2026.

Voortgang: afgerond

In 2025 is doorontwikkeld op de pilot in 2024 rondom ambtshalve muteren op inkomen en de KOT lasten in de VT fase. Hierdoor is bij ruim 50.000 toeslaggerechtigden de toeslag aangepast. De inzichten hiervan geven aanleiding om dit in 2026 weer verder uit te breiden en door te ontwikkelen.

Voortgang: gestart

Er is een start gemaakt om herzieningen van definitieve toekenningen te voorkomen. Enerzijds door bij het afgeven van definitieve toekenningen prioriteit te stellen op basis van de status van de aangifte inkomstenbelasting en anderzijds vanuit het anders omgaan met (verblijfs)statuswijzigingen met terugwerkende kracht vanuit de IND. De huidige workarounds zijn nog niet weggewerkt. Dit wordt in 2026 verder doorontwikkeld.

Samen met onze opdrachtgevers heeft Dienst Toeslagen een nieuw concept van dienstverlening in relatie tot de interne processen geïmplementeerd zoals: Concept voorzichtig voorschot is uitgewerkt in een epic (E24-7986) en in juni '25 geprioriteerd in het Tactisch Portfolio Overleg; Er wordt beoogd om dit concept voor de zorgtoeslag medio 2026 te testen.

Het Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag en de Behavior Change Group hebben de maatregel voorzichtig voorschieten getoetst in een experimentele labomgeving. Het onderzoeksrapport is in juli 2025 gedeeld met de Tweede Kamer[3].

Op basis van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat de maatregel rondom voorzicht voorschot in een vraag lijkt te voorzien, circa tweederde kiest voor een voorzichtig voorschot. Daarmee kan een voorzichtig voorschot bijdragen aan het terugdringen van terugvorderingen. Voor een daadwerkelijke uitwerking van het voorzichtig voorschot in pilotvorm bestaan echter nog verschillende uitvoeringstechnische uitdagingen.

Dienst Toeslagen is gestart met het ontwerpen en bouwen van een keuzemogelijkheid van een voorzichtig voorschot in Mijn toeslagen. Deze voorziening – de keuzemogelijkheid voor een voorzichtig voorschot – is niet in 2025 geïmplementeerd, maar wordt als pilot in 2026 getest.

Dienst Toeslagen heeft niet eerder een vergelijkbare voorziening geïmplementeerd. Hierdoor ontbrak een referentiekader voor een strakke tijdsplanning. De afstemming over juridische kaders, de technische oplossing en complexe interactievraagstukken nam meer tijd in beslag dan oorspronkelijk voorzien.

Ambitie: de balans tussen dienstverlening en handhaving wordt verbeterd

Voortgang: gestart

Voor de balans tussen dienstverlening en toezicht zijn in 2025 stappen gezet. Het volledige proces voor intensieve toezicht voor enkelvoudige signalen is geïmplementeerd en het toezicht op de huurtoeslag is uitgebreid. Opgave om in balans te komen is meerjarig en loopt voor beide onderwerpen door naar 2026.

3 Kamerstukken II, 2025/26, 36708, nr. 28, bijlage 2: Voorzichtig Voorschieten op Rijksoverheid.nl

Voor het verminderen van het handwerk is in 2025 een data-analyse model ontwikkeld voor de behandeling van het definitief toekennen van de kinderopvangtoeslag in productie genomen. In dit data-analysemodel worden gegevens van kinderopvangorganisaties en aanvragen van kinderopvangtoeslag verrijkt en samengebracht, zodat deze kunnen worden gebruikt voor toezicht. Hiermee is de hoeveelheid handwerk voor deze werkstroom significant afgenomen vergeleken met 2022 en 2023.

Voor de huurtoeslag is een selectie-instrument, omkleed met alle waarborgen die hiervoor nodig zijn, medio 2025 in gebruik genomen[4].

Het Kader Afweging Risico's (KAR) is een instrument om de risico's en beheersmaatregelen op het gebied van naleving te identificeren en te wegen, zodat inzichtelijk wordt wat mogelijke keuzes zijn in de nalevingsbevorderende maatregelen.

In 2025 is het KAR voor alle toeslagsoorten voor de eerste keer uitgevoerd. In het KAR zijn drie soorten risico's in beeld gebracht:
1. risico's voor de rechtmatige uitkering van toeslagen;
2. risico's voor het nakomen van onze burgerbeloften en;
3. risico's voor oneigenlijk gebruik en misbruik.

De eerste resultaten zijn input voor waar Dienst toeslagen in 2026 voor handhaving en naleving op inzet. Daarnaast wordt in 2026 het instrument verder doorontwikkeld en worden risico's verder in kaart gebracht.

Aan de handhavingsstrategie zoals die in 2023 is vastgesteld is in 2025 verdere uitvoering gegeven door onder meer:
- De doorontwikkeling van het Kader Afweging Risico's (KAR), een middel dat bestaande risico's en beheersmaatregelen voor de taken van Toeslagen in kaart brengt en deze van een weging voorziet. Dit middel is een onmisbaar onderdeel voor het inrichten van een objectief keuzeproces bij de inzet van nalevingsbevorderende middelen. In 2025 is de eerste weging van de risico's zorgtoeslag, kindgebonden budget, huurtoeslag en kinderopvangtoeslag uitgevoerd.
- De doorontwikkeling van de jaarlijkse vaststelling van het nalevingsplan. In dit plan worden, volgend uit de handhavingsstrategie, in 2025 en 2026 flinke stappen gezet om meer regie op instrumenten te introduceren, net als een transparant keuzeproces en een steeds sterkere PDCA-cyclus. Hieraan draagt de hiervoor genoemde KAR bij.

In 2025 is het proces van Intensief Toezicht voor enkelvoudige signalen volledig van start gegaan. Hiermee kan een signaal van mogelijk misbruik het volledige proces voor de afhandeling van enkelvoudig misbruik doorlopen, met juridische borging en nadruk op privacy en zorgvuldigheid. Binnen deze werkwijze registreert Dienst Toeslagen signalen van mogelijk misbruik, beoordeelt de rechtmatigheid en start zo nodig een verwijtbaarheidsonderzoek.

Bij bewust misbruik volgen passende sancties en in uitzonderlijke gevallen draagt Dienst Toeslagen dossiers over voor strafrechtelijke afhandeling. De huidige werkwijze richt zich op enkelvoudig misbruik, voor signalen in samenhang volgt de inrichting in 2026.

4 Zie hiervoor de brief van 19 mei 2025 (Kamerstukken II, 2025/26, 27.926, nr. 393.)

2.2 Anticiperen op de toekomst

Dienst Toeslagen heeft ook in 2025 bijgedragen aan de besluitvorming over de toekomst van het toeslagenstelsel en de organisatie van de uitvoering. In de verschillende trajecten is vanuit kennis en expertise bijgedragen aan het uitwerken van werkbare opties. Daarbij ging het zowel om wegnemen van knelpunten in het huidige stelsel als om het uitwerken van alternatieven voor toeslagen. De uitvoerbaarheid van voorstellen en verbeteringen voor burgers was hierbij een belangrijk uitgangspunt. Dienst Toeslagen streefde ernaar te anticiperen op de implicaties van verschillende scenario's en wendbaar te zijn bij verschillende mogelijke keuzes.

Ambitie: een actieve deelname aan de stapsgewijze verbetering en herziening van het toeslagenstelsel op basis van een eigen visie

Voortgang: doorlopend

In 2025 heeft Dienst Toeslagen actief geparticipeerd in verschillende trajecten waar werd gesproken over de hervorming van het toeslagenstelsel.

Zoals de ambtelijke verkenning naar de hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel, de hervorming van de sociale zekerheid (met name via het programma VIM) en de SER-verkenning naar een alternatieve vormgeving van de fiscaliteit en het toeslagenstelsel.

Ambitie: stelselherziening financiering kinderopvang verder uitwerken

Voortgang: doorlopend

Dienst Toeslagen en het ministerie van SZW hebben het afgelopen jaar nauw samengewerkt in de verkenningsfase om het nieuwe stelselontwerp verder uit te werken. In deze fase is onder andere aandacht besteed aan de inrichting van het aanvraagproces, de verdere ontwikkeling van handhaving en toezicht en de toetsing van de arbeidseis. Daarnaast zijn verschillende producten opgesteld die gaan bijdragen aan het realiseren van het nieuwe stelsel. Zoals het conceptwetsvoorstel en de bijbehorende Memorie van Toelichting, een IV-ontwerp en IV-realisatieplan, de uitvoeringsprocessen, een eerste organisatieontwerp voor 2026 en een eerste opzet van de transitiechecklist. Een belangrijk moment binnen de verkenningsfase was de internetconsultatie in oktober. Tot slot werd de realisatiefase voorbereid, waarin de daadwerkelijke ontwikkeling en inrichting van het stelsel van start gaan.

Ambitie: het borgen van de uitvoerbaarheid van de verbeteringen en hervormingen die voortkomen uit het hoofdlijnenakkoord

Voortgang: gestart

In 2025 heeft Dienst Toeslagen verschillende uitvoeringstoetsen opgeleverd bij voorstellen die de verbetering van het stelsel tot doel hadden, zoals het afschaffen van het criterium samengesteld gezin. Dienst Toeslagen was direct betrokken bij het borgen van de uitvoerbaarheid van het nieuwe kinderopvangstelsel. In 2025 zijn verschillende gesprekken gevoerd met partners, waaronder de Belastingdienst, over de mogelijke impact van het nieuwe kinderopvangstelsel.

In het vierde kwartaal is de voorfase van de uitvoeringstoets voor de Wet financiering kinderopvang gestart, parallel aan de afronding van de internetconsultatie. Hiermee zijn de impact en risico's van het nieuwe kinderopvangstel is een zo vroeg mogelijke fase in beeld gebracht.

2.3 Rechtdoen aan het verleden

Dienst Toeslagen is doorgegaan met het helpen van de gedupeerde ouders en hun kinderen die groot onrecht zijn aangedaan, zodat zij een nieuwe start kunnen maken en hun leven weer kunnen oppakken. Samen met andere betrokken partijen geeft Toeslagen op een steeds betere en snellere wijze uitvoering aan het afronden van de Integrale Beoordeling (IB) van gedupeerden. In 2025 zijn bijna alle IB's van de aangemelde ouders afgerond. Met de inzet van diverse verbetermaatregelen streeft Toeslagen ernaar om in 2026 alle bezwaren tegen de eerste toets te hebben afgerond. De kindregeling is volgens verwachting nagenoeg afgerond in 2025. Als gedupeerde ouders na de IB aanvullende schade hebben, kunnen zij zich hiervoor melden. Daarnaast zijn in 2025 regelingen voor burgers gestart die geraakt zijn door de problemen met andere toeslagen: huurtoeslag, zorgtoeslag en/of kindgebonden budget (HZK). Ook is aan nagenoeg alle ex-partners de initiële 10.000 euro uitgekeerd en is verder uitvoering gegeven aan de regelingen voor nabestaanden van overleden kinderen van gedupeerde ouders, en de nabestaanden van gedupeerde ouders.

Ambitie: gedupeerden wordt financieel herstel geboden

Voortgang: doorlopend

UHT Afgelopen jaar is gestaag doorgewerkt aan het bieden van financieel herstel aan toeslagenouders. Circa 69.600 ouders hebben zich gemeld. De eerste toetsen zijn reeds eind 2024 afgerond. UHT heeft er in de afgelopen jaren veel aan gedaan om te versnellen. Dit heeft zijn vruchten afgeworpen. Eind 2025 zijn bijna alle integrale beoordelingen afgerond. Uitzondering zijn enkele ouders waar sprake is van bijzondere omstandigheden, zoals ouders die UHT niet heeft kunnen bereiken. Circa 360 ouders (0,5%) zijn nog in behandeling bij de integrale beoordeling. Dit gaat bijvoorbeeld om ouders waar Dienst Toeslagen, ondanks vele inspanningen, geen contact mee krijgt. Of soms blijken ouders verhuisd zonder dat een nieuw adres bekend is. Dienst Toeslagen streeft er naar de beoordeling van deze laatste ouders in de komende maanden af te ronden.

Uit tevredenheidsonderzoeken blijkt dat het persoonlijk contact en de begeleiding door de persoonlijk zaakbehandelaar door de ouders wordt gewaardeerd met een ruime voldoende.

Burgerbeleving

Er wordt per kwartaal gerapporteerd over de burgerbeleving van integrale beoordelingen. Ouders waarderen met name het contact met de PZB-er (communicatie en begeleiding). Daarentegen wordt de duur van het IB-proces als lang ervaren.

Kindregeling

Het grootste gedeelte van de groep kinderen is in 2025 beschikt en betaald. Van de op 31 december bij UHT bekende 122.715 kinderen hebben er 121.311 (99%) een beschikking ontvangen. Aan 115.368 van hen is ook al een tegemoetkoming betaald. In 2026 volgen de laatste beschikkingen voor kinderen die pas dan in aanmerking komen, omdat hun ouders recent pas zijn erkend als gedupeerde of ex-toeslagpartner van een gedupeerde.

Ex-toeslagpartnerregeling

Op een totaal van 8.434 aanmeldingen zijn er 7.091 ex-toeslagpartners beschikt en op 31 december 2025 is aan 5.261 van hen de compensatie uitbetaald.

Nabestaandenregeling

De regeling voor nabestaanden van overleden kinderen is nagenoeg volledig uitgevoerd. Daarnaast is in januari 2025 gestart met de regeling voor nabestaanden van gedupeerde ouders. In 2025 hebben 305 nabestaanden een definitieve beschikking ontvangen.

HZK-regeling

In het eerste kwartaal van 2025 is gestart met de uitvoering van de HZK-regeling. De HZK-regeling wordt ambtshalve uitgevoerd, omdat Dienst Toeslagen de rechthebbenden in beeld heeft. Mensen hoeven zich dus niet zelf voor de regeling te melden. Mensen die recht hebben op een tegemoetkoming worden stapsgewijs benaderd. In november 2025 is de eerste beschikking verzonden.

Ambitie: de afhandeling van bezwaren wordt versneld

Voortgang: gestart

Dienst Toeslagen heeft tot en met 31 december 2025 over alle regelingen in totaal 19.903 bezwaarschriften ontvangen. In totaal zijn tot nu toe 11.200 bezwaren afgerond. In 2025 zijn daarmee net zoveel bezwaren afgerond als in alle jaren daarvoor gezamenlijk.

In het kader van de juridisering van het bezwaarproces gebeurt dit steeds vaker met een vaststellingsovereenkomst (VSO) waarin Dienst Toeslagen en de ouder het eens zijn geworden over de financiële afhandeling en de beslissing op bezwaar vervalt.

Ook in beroep is ernaar gestreefd om niet te juridiseren, door buiten de rechtbank tot een vergelijk te komen en in gesprekken met de gemachtigde de noodzaak tot het instellen van beroep te voorkomen.

De BAC heeft in heel 2025 totaal 2.098 bezwaarschriften afgedaan. De productie laat daarmee een stijgende lijn zien in 2025 en een verdubbeling ten opzichte van 2024. De BAC-versnellingsmaatregelen hebben ook positieve effecten laten zien. De gemiddelde doorlooptijd van volledig dossier tot en met advies is gedaald van 28 weken in 2024 naar 21 weken in de laatste vier maanden van 2025.

Hybride insourcing

Sinds 1 februari 2025 heeft een extern team in een pilot bezwaren afgehandeld om te onderzoeken of hybride insourcing versnelling oplevert. De pilot is eind september 2025 afgerond en geëvalueerd. Door IV problemen en knelpunten in communicatie en overdracht bleef versnelling uit. Besloten is niet verder te gaan met de pilot.

Schikkingsvoorstel

In het kader van het generieke schikkingsvoorstel zijn in totaal (in 2024 en 2025) circa 2.500 bezwaren afgerond door middel van een getekende VSO. Daarmee is de oorspronkelijke doelstelling (positieve respons van 1.000 – 1.500 ouders) ruimschoots gehaald.

Ambitie: dossiers van ouders worden versneld opgeleverd

Voortgang: doorlopend

De jaardoelstelling voor 2025 van 12.000 geanonimiseerde dossiers is behaald: in totaal zijn er 13.547 dossiers gelakt. De verschillende maatregelen om het proces van dossierverstrekking te versnellen, zoals meer personele capaciteit vanaf september 2025, minder controles, minimale lakinstructies en nieuwe laksoftware, hebben positief effect gehad en worden voortgezet.

Op verzoek worden ouderdossiers tijdig verstrekt.

Ambitie: onderzocht wordt of er andere fouten uit het verleden zijn die opgelost moeten worden

Voortgang: gestart

In het kader van de herziening van het handhavingsbeleid zijn de volgende activiteiten in 2025 ondernomen:

- De opstart van Intensief Toezicht (ITO) en het nieuwe boetebeleid;
- De spijtoptantenregeling (altijd een betalingsregeling van 24 maanden ook, als het verzoek later gedaan wordt) die is ingevoerd;
- Verbetering van de communicatie/brieven. Dit geldt niet alleen voor de brieven van Toeslagen zelf, maar ook voor de inningsbrieven die CAP namens Toeslagen verstuurt;
- Met het programma “Ruimte in het recht” wordt de ruimte die de Dienst Toeslagen als uitvoerder heeft om de ruimte in het recht te zoeken binnen het juridische kader verhelderd. Doel is het zo optimaal mogelijk benutten en toepassen van de bestaande wet- en regelgeving, waarbij we oog houden voor zowel de massale geautomatiseerde processen als de individuele behandeling van burgers.

Ambitie: een personeelsplanning passend bij de uitvoering van de hersteloperatie

Voortgang: gestart

In het kader van cultuur en leiderschap is het afgelopen jaar bewust ingezet op verdere professionalisering van het leiderschap binnen de organisatie. Een belangrijke focus hierbij is leiderschap in tijden van verandering/transitie. Deze beweging is verder bestendigd door te investeren in een breed aanbod van trainingen, workshops en teamcoaching.

Daarnaast is er continu aandacht voor personeelsplanning. De feitelijke bezetting binnen UHT is per eind december 2025 1.889 FTE. De bezetting blijft hiermee achter bij de vastgestelde formatie van 1.962 FTE. De vraag naar senior beroepsjuristen blijft onverminderd hoog, ondanks verschillende wervingsinitiatieven.

Met de afronding van de integrale beoordelingen per eind 2025, heeft de afgelopen periode een gefaseerde afbouw binnen deze teams plaatsgevonden. Dienst Toeslagen beoogt de continuïteit en kwaliteit van de uitvoering van de hersteloperatie te borgen in een organisatie die volop in beweging is. Eén van de uitgangspunten is daarom dat medewerkers die klaar zijn met een bepaalde taak - waar mogelijk via interne doorstroom - ingezet worden op taken die nog moeten worden afgerond.

Randvoorwaarden voor succes: wendbaar en in verbinding

In deze randvoorwaardelijke strategische doelstelling staan jaardoelen geformuleerd die Dienst Toeslagen moeten helpen wendbaar en weerbaar te zijn, en in verbinding te blijven met de burger en met elkaar.

Ambitie: Dienst Toeslagen beschikt over voldoende en goed toegeruste medewerkers, die in een inspirerende en veilige omgeving kunnen werken

Voortgang: aangehouden

Om kwalitatief en kwantitatief op personeelssterkte te komen en blijven is in 2025 ingezet op het versterken van instroom, onboarding en doorstroom. In het kader van optimalisatie en besparing verschoof de wervingsbehoefte van de directies gedurende het jaar van groei naar vervanging, wat resulteerde in een afname van het aantal vacatures en aangepaste arbeidsmarktcommunicatie met focus op bewustwording en versterking van het werkgeversmerk. Bovenop de reguliere onboarding vond eind 2025 de eerste onboarding-bijeenkomst specifiek voor nieuwe leidinggevenden plaats. Die werd goed ontvangen en wordt met ingang van 2026 structureel. Voorde langere termijn stelden we een strategische personeelsplanning (SPP) op met een kwantitatief en kwalitatief perspectief.

Afgelopen jaar investeerde Dienst Toeslagen in bewustwording en inzicht op het gebied van inclusie en (onbewuste) vooroordelen via teamdialogen en workshops. Hoewel hiermee een stevige basis is gelegd, vraagt het borgen van deze thema's om blijvende aandacht.

In 2025 besteedde Dienst Toeslagen veel aandacht aan duurzame inzetbaarheid en het aanpakken van verzuim. De aanpak van complexe individuele casuïstiek (ziektedossiers, functioneren, inzetbaarheid) en de 1e lijn HR ondersteuning zijn versterkt. Ook werd het vernieuwde contract met de arbodienstverlener ingevoerd. De afgesproken dienstverlening vertoonde tekortkomingen, waarop de Arbodienstverlener een verbeterplan opstelde. Dit moet in 2026 zijn effect krijgen. Leiderschapstrainingen rond inzetbaarheid en gespreksvoering werden opgestart en krijgen vervolg. Een merkbaar (cijfermatig) effect op het ziekteverzuim is nog niet bereikt. Dit is volgens verwachting gezien het lange-termijnkarakter van de interventies.

Binnen huisvesting is ingezet op een toekomstbestendige, veilige kantooromgeving die samenwerken en hybride werken ondersteunt. Daarnaast is voor de commissies huisvesting gerealiseerd die voorziet in de behoefte

aan een veilige en kwalitatief passende locatie om met betrokkenen in gesprek te gaan. Binnen het domein van IV-middelen en digitale ondersteuning is gewerkt aan het opstellen van beleid en het verbeteren van kantoor IV-voorzieningen (beeldschermen en webexschermen). Op het gebied van informatiehuishouding zijn belangrijke stappen gezet in het verder toegankelijk, betrouwbaar en duurzaam organiseren van informatievoorzieningen en het versterken van de compliance met wet- en regelgeving.

Dienst Toeslagen startte in 2025 met een leergang Integer Handelen voor nieuwe medewerkers (Onboarding). Daarnaast zijn de workshops 'Integriteitsbewustzijn' en 'Durf het maar te zeggen' geïntroduceerd. Rondom het thema agressie en geweld door burgers zijn in 2025 verdere stappen gezet om het netwerk Eerste Hulp bij Agressie (EHBA-netwerk) te professionaliseren en te versterken. Ook werkte Dienst Toeslagen in gezamenlijkheid met kerndepartement, Belastingdienst en Douane aan een procesbeschrijving 'melding van (een vermoeden van) een misstand' binnen Financiën dat in 2026 vervolg krijgt. Ten slotte is eind 2025 gestart met een inventarisatie om de behoeften van leidinggevenden in beeld te krijgen rondom kennis en vaardigheden op gebied van sociale veiligheid en integriteit.

In 2025 werkte Dienst Toeslagen aan randvoorwaarden waarbinnen medewerkers hun werk verrichten middels aandacht voor cultuur, samenwerking, organisatie inrichting en talentontwikkeling. Veel aandacht ging uit naar teamontwikkelingen en MT begeleidingen. Op organisatiegebied is gewerkt aan het voorbereid zijn op inbedden van grote veranderopgaven zoals de nieuwe financiering kinderopvang. Formele besluitvormingstrajecten van een aantal directies en afdelingen werden tijdig, rechtmatig en navolgbaar doorlopen én zorgen voor optimale aansluiting op huidige en toekomstige taken. Voor de toekomstige afbouw van Uitvoering Herstel Toeslagen (UHT) is een Transitiecentrum op en in gericht. De eerste 180 UHT VWNW kandidaten stroomden op 1 januari 2026 in.

Wat talentontwikkeling betreft, stond 2025 in het teken van ons managementtalent. Ons managementtalent is dienstbreed in beeld gebracht, de jaarlijkse ontwikkelschouw is aan management development gekoppeld. Er is gestart met gericht opvolgingsbeleid en stappen naar uniformering van kaders zijn gezet. In aansluiting op ons leiderschapskompas is een leiderschapsscan geïntroduceerd. Meer dan de helft van alle leidinggevenden gebruikte de (360 graden) scan, kreeg inzicht in het eigen functioneren en het effect daarvan op teams en ontvingen een persoonlijk rapport met ontwikkelpunten en handreikingen.

Ambitie: in verbinding staan met stakeholders, burgers en medewerkers

Voortgang: aangehouden

De publiekscampagne "Check. Pas aan. En door" werd ook in 2025 ingezet met als doel burgers te stimuleren om op tijd wijzigingen door te geven. Hiervoor werd radio-, televisie- en buitenreclame ingezet en online en social media. Via 'branded content' werd aandacht besteed hoe levensgebeurtenissen zoals scheiden en overlijden invloed kunnen hebben op de hoogte van toeslagen. Aanvullend op een persoonlijke brief werd een PR en media campagne ingezet om niet-gebruikers van zorgtoeslag te bereiken. 35,1% van de briefontvangers vroeg alsnog een zorgtoeslag aan. Om medewerkers en leidinggevenden beter te informeren en bereiken investeerde Dienst Toeslagen in de interne communicatie infrastructuur. Het intranet heeft een aantal functionaliteiten gekregen waardoor het voor medewerkers laagdrempeliger wordt om te reageren op nieuwsberichten. Voor leidinggevenden is er een managementsite ontwikkeld waarop alle informatie is samengebracht die ondersteunend is bij het leidinggeven. Verder is er in 2025 veel aandacht geweest voor 'strategiecommunicatie'. Medewerkers werden geïnformeerd over de interne visie 2030, de ontwikkelingen rondom de nieuwe financiering kinderopvang, de opstart van intensief toezicht en andere koersbepalende onderwerpen.

Ook maatschappelijk dienstverleners en partnerorganisaties werden intensief betrokken en geïnformeerd via (online) bijeenkomsten en nieuwsbrieven. Op het kennisplatform wordt alle communicatie samengebracht. Ook communicatiemiddelen die dienstverleners kunnen inzetten om burgers te ondersteunen.

Ambitie: voorspelbare realisatie en waardegedreven invulling van de business portfolio

Voortgang: gestart

In 2025 heeft Dienst Toeslagen toegewerkt naar een waardegedreven en integrale invulling van het businessportfolio. Daarmee is het meer geworden dan het beheer van een op IV gefocust portfolio. De diversiteit van het veranderlandschap is in 2025 in kaart gebracht door uitvoering van een integrale inventarisatie gekoppeld aan de Meerjaren

Visie van Dienst Toeslagen. Dienst Toeslagen maakt de stap om het portfolio rondom de strategische thema's te organiseren en zoekt voor alle epics een link met de strategische initiatieven en thema's.

Het portfolio wordt op basis van deze bevindingen bevraagd en wanneer nodig opgeschoond. Daarnaast hebben we het eerste cluster geïntroduceerd, het cluster burgerinteractie. Daarin participeren twee directies van Dienst Toeslagen en de IV afdeling IBS Toeslagen van de Belastingdienst. Binnen dat cluster is een Obeya ingericht om te volgen en te sturen of de initiatieven die worden ontplooid voor burgerinteractie, ook daadwerkelijk bijdragen aan de strategische doelstellingen.

Dit strategisch portfoliomanagement vormt een aanvulling op het bestaande portfolioproces.

Het maakt een realistischere verwachting en planningsmanagement mogelijk, onder meer door een richtinggevende toedeling van IV capaciteit en vroegtijdige afstemming met opdrachtgevers bij nieuwe beleidswensen. Ook wordt hiermee transparant wat de impact is van de beoogde moderniseringsopgave op de onderscheiden portfolio's.

Ambitie: Bewust stappen zetten in de verdere compliancy met wet- en regelgeving

Voortgang: gestart

Informatiebeveiliging

In 2025 heeft Dienst Toeslagen zich voorbereid op de aankomende Cyberbeveiligingswet (Cbw). De planvormingsfase is gereed en er is een start gemaakt met de uitvoering, waaronder aanscherping van de governance. Dit blijkt uit het implementatieplan Cbw dat is opgesteld voor Dienst Toeslagen. Het plan heeft tot doel om de organisatie inzicht te geven in de aanpak, inhoudelijke keuzes en organisatorische impact van de implementatie Europese richtlijn NIS2 en de Nederlandse wetgeving Cyberbeveiligingsbesluit en Cyberbeveiligingswet. Het beschrijft hoe Dienst Toeslagen toewerkt naar een feitelijk en aantoonbaar weerbare organisatie door het inrichten van processen, rollen en verantwoordelijkheden.

Aanvullend is eind 2025 een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar eventueel benodigde structurele verbeteringen in logische toegangsbeveiliging. Er wordt blijvend ingezet op bewustwording van medewerkers en management onder meer via verplichte deelname aan opvolgende digitale en klassikale trainingen.

Gegevens en informatiehuishouding

Eind 2025 is de periodieke volwassenheidsmeting uitgevoerd. Dit geeft een positief beeld van organisatiebrede bereikte vooruitgang. Niettemin zijn er nog de nodige stappen te zetten, zoals aangegeven in het rapport van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. Een belangrijk aandachtspunt is de mate waarin medewerkers zelfredzaam zijn op het gebied van informatiehuishouding. Dit vraagt naast bewustwording en training een organisatiebreed gebruikersvriendelijk applicatielandschap. Het vormt een cruciale randvoorwaarde voor het bereiken van de borging van de informatiehuishouding.

Als gevolg van de vernietigingsstop zijn aanvullende maatregelen in uitvoering genomen om volledig te kunnen gaan voldoen aan de beoogde toegankelijkheid en de vereisten die voortvloeien uit de Archiefwet. Zodoende kan bij het opheffen van de vernietigingsstop daadwerkelijk tot vernietiging worden overgegaan in overeenstemming met de daartoe gestelde vereisten.

Privacy

In 2025 is doorgepakt op aantoonbare AVG-compliantie. Om versnelling te krijgen is het programma 'AVG Fundament' opgesteld. Aan de hand van Dienst Toeslagen-brede werkpakketten is een gerichte uniforme aanpak tot stand gebracht. De uitvoering van de werkpakketten is gecombineerd met een organisatie-brede overlegstructuur voor AVG en privacy, die is verankerd aan het directieteam. In 2025 heeft deze aanpak geresulteerd in een verbeterde interne sturing, gezamenlijk gestelde prioriteiten, uniforme keuzes, afgestemde ambities en KPI's voor 2026, verbeterde samenwerking met en opgevolgde adviezen van toezichthouders. De houdbaarheid van de verbeteringen is vergroot doordat zij worden gedragen van operatie tot en met strategisch niveau.

Datamanagement

Het programma Datamanagement is in 2025 afgerond. De activiteiten zijn overgedragen aan de CDO en de lijn.

De werkzaamheden om datakwaliteit en -definities te verbeteren zijn belegd in de lijnorganisatie ondersteund door de CDO.

De gegevensleveringsmonitor wordt naar verwachting in haar definitieve vorm in 2026 opgeleverd. In 2025 is de overlegstructuur voor datamanagement opnieuw vormgegeven met het oog op ontwikkeling van Dienst Toeslagen naar een meer datacentrische organisatie in lijn met de Meerjaren Visie van Dienst Toeslagen.

Ethiek en algoritme

Het beleidskader algoritmische systemen is in 2025 vastgesteld, waarmee Dienst Toeslagen een stap zet naar borging van ethiek, kwaliteit en verantwoording van de inzet van algoritmen organisatiebreed. In 2026 worden de laatste daartoe relevante algoritmen opgenomen in het algoritme register.

Ambitie: Toeslagen weet wat nodig is om de beheersing verder op orde te krijgen

Voortgang: aangehouden

Op het gebied van inkoop en contractmanagement is gewerkt aan het structureel verbeteren van processen en het duurzaam borgen van rechtmatigheid. De maatregelen uit het verbeterprogramma zijn grotendeels volgens planning uitgevoerd en de samenwerking met directies en afdelingen is verder versterkt.In 2025 is met name veel inzet gepleegd in het verbeteren van het inkoopbeheer binnen Toeslagen. De reden hiervoor is dat sinds 2022 sprake is van een onvolkomenheid op dit gebied.

Onder aansturing van de taskforce inkoopbeheer zijn grote stappen gezet in het gestructureerd en beheerst uitvoeren van het inkoopbeheer. Via verbijzonderde interne controles is inzicht verkregen in de punten waarop verbetering nog noodzakelijk is. Hierop zijn in 2025 ook maatregelen getroffen. Om volledig in control te zijn, zullen in 2026 volgens planning nog aanvullende maatregelen worden getroffen.

De omvang van de onrechtmatigheden die direct aan te rekenen zijn aan Dienst Toeslagen is significant gedaald. Voorgaand beeld wordt bevestigd door zowel de ADR als Algemene Rekenkamer.

Ambitie: Dienst Toeslagen streeft naar een optimale samenwerking met de Belastingdienst

Voortgang: doorlopend

Samenwerking met de Belastingdienst is een doorlopend thema dat ook in de komende jaren inspanning vraagt van beide organisaties. Met de afronding van het programma ‘stuur in eigen hand’ (SiEH) in 2025 is dit thema in de reguliere organisatie verankerd.

In 2025 zijn samenwerkingsafspraken (vastgelegd met drie directies van de Belastingdienst, te weten: Centrale administratieve processen (CAP), Klantinteractie & Services (KI&S) en particulieren (P). In deze afspraken is de opdrachtgever/opdrachtnemer relatie vastgelegd en is vastgelegd welke producten en diensten worden geleverd. Er zijn er op een aantal dienstverleningsaspecten KPI’s vastgelegd om de aansturing en verantwoording te professionaliseren en deze relatie minder vrijblijvend te maken. Om voortgang op ontwikkelthema’s uit de samenwerkingsafspraken te volgen is er een werkagenda voor de tactische overleggen geïntroduceerd.

Met KI&S is in kaart gebracht wat de financiële consequenties zouden zijn van een eventuele volledige ontvlechting en zelfstandige uitvoeren van de diensten die KI&S momenteel aan Toeslagen levert.

KPI’s op het gebied van telefonische bereikbaarheid en tevredenheid over de dienstverlening zijn vooraf tussen Toeslagen en de belastingdienst besproken en op een gelijk niveau vastgesteld om een eerlijke prioritering van capaciteitsinzet voor meerdere opdrachtgevers te bewerkstelligen.

Relatie met ‘Van verweven naar verbonden’

Het programma ‘stuur in eigen handen’ (SiEH) was een logische vervolgstap op het Galanrapport (“Van verweven naar verbonden”), waarin de onderzoeksvraag centraal stond: “Voor welke diensten is het logisch deze op korte termijn in eigen beheer uit te voeren en voor welke diensten is het logisch bij de Belastingdienst te blijven?”

De conclusie destijds: op enkele uitzonderingen na was er geen urgentie om diensten te ontvlechten van de Belastingdienst. Het traject ‘Van verweven naar verbonden’ vormt de strategische basis voor de stappen die in SiEH zijn gezet en voor het vervolg. Het doel: een volwassen samenwerking waarin Dienst Toeslagen een volwaardige opdrachtgever is, met inzicht én invloed op kwaliteit, kwantiteit en kosten. Het opnemen van KPI’s in de samenwerkingsafspraken draagt direct bij aan het realiseren van deze jaardoelstellingen.

Risicomanagement

Ook in 2025 werkte Toeslagen in een woelige en voortdurend veranderende omgeving waarin economische en maatschappelijke ontwikkelingen niet stil stonden. De risicodialoogmethodiek hielp de organisatie steeds beter om risico's tijdig te herkennen, te bespreken en te beheersen. Risicomanagement werd steeds steviger ingebed, waarbij periodiek werd stilgestaan bij de te realiseren doelen en bijbehorende risicobeheersing.

Voor 2025 zag Toeslagen als belangrijkste risico-ontwikkeling:

Wendbaar en in verbinding

De wendbaarheid van Dienst Toeslagen blijft achter door hoog ziekteverzuim en personeelstekort. Ondanks persoonele groei blijft een tekort aan gekwalificeerd personeel een knelpunt. Met verbeterde aansturing en planmatige samenwerking wordt gericht toegewerkt naar goede uitvoering van aantoonbare wet- en regelgeving op het gebied van AVG, Datamanagement, Informatiehuishouding en Informatiebeveiliging. Er moeten nog wel de nodige stappen worden genomen. Daarom wordt hier in 2026 op ingezet. Dienst Toeslagen is zich bewust van de risico's van het niet voldoen aan aantoonbare wet- en regelgeving.

Presteren in het heden

De reguliere operatie liet een stabiel en positief beeld zien, met een goed beheersbare werkvoorraad. Een aantal factoren om te monitoren waren een oplopende vorderingenstand en een overvraging van het IV-portfolio die de voortgang van een aantal projecten onder druk zette. Door zowel opschoning als versterking van de invorderingsaanpak zijn de openstaande vorderingen beter beheersbaar geworden. Strategische Portfolio Management is in ontwikkeling om beter grip te krijgen op het IV-portfolio. Budgettaire beperkingen zijn een belemmerende factor om de IV capaciteit uit te breiden, ook voor volgend jaar.

Anticiperen op de toekomst

Een aantal trajecten lag op koers, maar belemmerend op de voortgang waren politieke wisselingen (kabinetsval), ketenafhankelijkheden en een beperkte capaciteit. Relevante onzekerheden binnen dit thema hebben betrekking op de verdere doorontwikkeling en uitvoering van de nieuwe financiering kinderopvang en het achterlopen van de invulling van randvoorwaarden van het programma Digitaal Fundament Toeslagen. Als laatste is er een structureel spanningsveld in het IV-landschap waar vernieuwingen plaats moeten vinden terwijl de dagelijkse dienstverlening door blijft lopen.

Rechtdoen aan het verleden

De meeste indicatoren lagen op koers en de jaarprognoses zijn grotendeels haalbaar gebleken. Wel stond de bezwaarproductie onder druk met capaciteit en complexiteit als belemmerende factoren. Ook vraagt de overgang en afbouw van UHT nog steeds voortdurende aandacht voor cruciale bezetting en kennisborging.

Colofon
Dit is een uitgave van Dienst Toeslagen
Ministerie van Financiën
Den Haag, mei 2026