



Dienst Toeslagen

Stand van de uitvoering

2025

Voorwoord

In Nederland ontvangen ruim zes miljoen huishoudens één of meer toeslagen als bijdrage in de kosten voor kinderen, wonen en zorg. Die toeslagen maken vitale voorzieningen betaalbaar en maakt het voor mensen mogelijk om mee te doen. Daarom is het van belang dat mensen die toeslagen op tijd krijgen en de voorschotten niet te hoog zijn om te voorkomen dat zij later bedragen moeten terugbetalen. Dat vraagt wat van de uitvoering, maar het vraagt ook iets van opdrachtgevers en politiek.

Dienst Toeslagen werkt dagelijks binnen een complex stelsel met talloze uitzonderingen en strikte basisbeginselen. Binnen die grenzen blijven we ons inzetten voor een zo menselijk mogelijke benadering. Met maatwerk lukt het om in individuele situaties verschil te maken. Dat helpt veel mensen, maar het is reparatie achteraf. Maatwerk alleen is niet genoeg om structurele problemen in beleid of wetgeving op te lossen. Zolang de uitvoering gebonden is aan het voorschottenstelsel, blijven verbeteringen beperkt voelbaar. Om structureel knelpunten op te lossen is meer nodig.

Iedereen is het erover eens dat het anders moet, daar worden ook al veel gesprekken over gevoerd, maar dat leidt nog te weinig tot structurele keuzes. Af en toe wordt aan de knoppen gedraaid, maar dat levert vooral aanpassingen in de marge op, geen fundamentele oplossingen. Ondertussen doet Dienst Toeslagen er alles aan om mensen zo duidelijk, tijdig en menselijk mogelijk van dienst te zijn. Maar binnen het huidige stelsel lopen we tegen grenzen aan. Willen we mensen echt beter helpen en meer duidelijkheid en zekerheid bieden, dan zijn fundamentele keuzes nodig. Geen bijsturing in de marge, maar een ander vertrekpunt.

*We zijn verslaafd
aan toeslagen, we
willen er van af,
maar geven er steeds
meer geld aan uit
en we lossen de
problemen niet op.*

Een systeem zonder voorschotten, waarbij ‘hebben = houden’ het uitgangspunt is, kan mensen meer rust en houvast geven.

Met deze Stand van de uitvoering nodigt Dienst Toeslagen de politiek, haar opdrachtgevers en anderen die zich betrokken voelen bij toeslagen uit voor een verdere en gerichte dialoog. Omdat niet alles tegelijk kan, hebben we drie actuele thema’s en een cruciale randvoorwaarde geselecteerd om de aandacht op te richten: uitzonderingen, terugvorderingen, niet-gebruik en onze informatiepositie. We maken graag samen concrete vervolgstappen. Er moeten keuzes worden gemaakt om het stelsel te veranderen, zodat het voor mensen en de uitvoering makkelijker wordt.

Dit betekent niet dat dit de enige knelpunten in de uitvoering zijn, maar we willen voorkomen dat het gesprek versnipperd raakt door te veel onderwerpen. De vier knelpunten vatten we samen in stellingen die het gesprek stimuleren. Verderop leest u wat bij Dienst Toeslagen speelt, wat we doen en wat er nodig is om verder te komen.

Ik ben trots op de inzet en het doorzettingsvermogen van onze medewerkers die, ondanks de beperkingen van het huidige stelsel, elke dag opnieuw klaarstaan om de toeslagen zo goed mogelijk bij mensen te krijgen. Ik vertrouw erop dat deze Stand van de uitvoering een waardevol uitgangspunt vormt voor een open dialoog en intensieve samenwerking. Alleen samen kunnen we het toeslagenstelsel beter, eenvoudiger en rechtvaardiger maken voor iedereen.

Coen van de Louw
Directeur-generaal - Dienst Toeslagen



Inhoud

Voorwoord	2
Stellingen	4
Feiten & Cijfers	7
Thema's en randvoorwaarde	11

1 Stellingen



Thema 1 Complexiteit uitzonderingen

We moeten het doolhof van uitzonderingen doorbreken, zodat het stelsel minder complex wordt

Het toeslagensysteem is door de jarenlange toevoeging van uitzonderingen steeds ingewikkelder geworden. Hoewel bedoeld om recht te doen aan individuele situaties, maken uitzonderingen het systeem voor burgers ondoorzichtig en voor de uitvoering moeilijk uitvoerbaar.

Zo kunnen veel uitzonderingen vervallen als gehuwden en geregistreerd partners alleen als toeslagpartner worden aangemerkt wanneer zij daadwerkelijk op hetzelfde adres wonen. Op pagina 12 lees je meer over hoe we hiermee omgaan en waarom structurele vereenvoudiging nodig is.

Thema 2 Terugdringen terugvorderingen

Toeslagen zijn pas echt een steun wanneer ze niet terugbetaald hoeven worden

Hoewel het toeslagensysteem bedoeld is om mensen financieel te helpen, leidt de manier waarop soms tot onvoorziene terugvorderingen. Dit kan vooral de financiële stabiliteit van kwetsbare huishoudens onder druk zetten. Met het voorzichtig voorschot komt er een keuzeoptie waarmee mensen bewust een lager

maandelijks voorschot ontvangen dan waar zij recht op hebben, dit biedt mensen meer zekerheid en controle. Op pagina 14 lees je meer over hoe we deze terugvorderingen zoveel mogelijk voorkomen en wat we nodig hebben om de situatie voor burgers te verbeteren.

Niet-gebruik van toeslagen ondermijnt de bestaanszekerheid van duizenden mensen

Dienst Toeslagen zet zich actief in om mensen te bereiken die hun recht op toeslagen missen. Dit doen we met gerichte campagnes, onderzoeken en betere samenwerking in de keten. Maar zolang het stelsel burgers zelf verantwoordelijk houdt voor het aanvragen, blijven we vooral repareren aan de achterkant. Om niet-gebruik structureel aan te pakken, is het nodig

om het toeslagenstelsel eenvoudiger en voorspelbaarder te maken, en meer te automatiseren. Om gegevens te kunnen delen en burgers actief te benaderen, is het nodig dat wij daarvoor de bevoegdheid krijgen. Op pagina 16 lees je meer over wat we nu doen en wat er nodig is om samen te werken aan een toekomstbestendig stelsel.

Goede uitvoering begint bij goede informatie

Een goede informatiepositie is geen losstaand doel, maar een essentiële randvoorwaarde voor effectieve uitvoering. Zonder betrouwbare, tijdige en goed toegankelijke informatie kunnen we burgers niet gericht helpen. Dit thema raakt daarmee aan

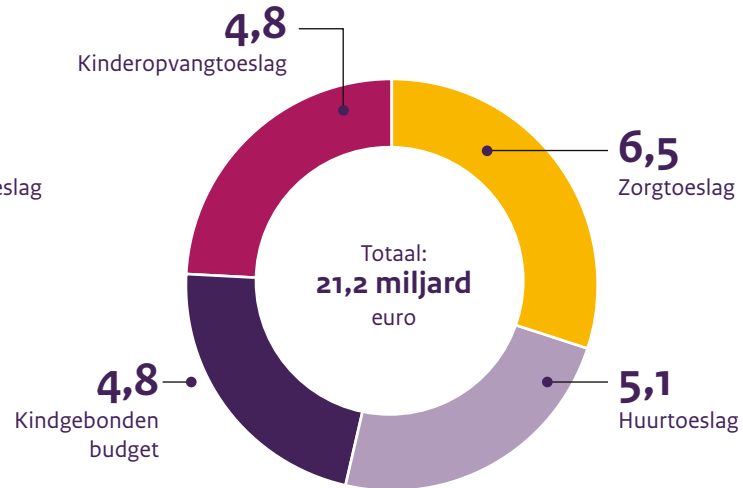
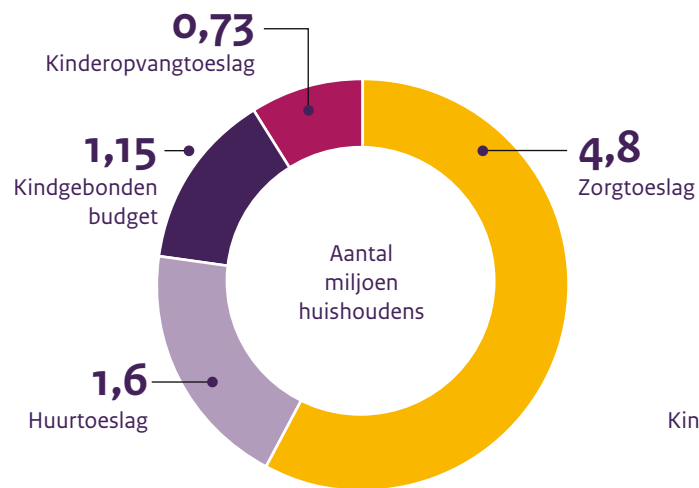
alle voorgaande thema's en vormt het fundament onder het geheel. Op pagina 18 lees je meer over hoe we bouwen aan een sterke informatiebasis en waarom die onmisbaar is voor een mensgerichte uitvoering.

2

Feiten & Cijfers



Raming 2025 per toeslag



Percentage mensen dat hun toeslag op dezelfde dag in de maand ontvangt

99,9%

Per jaar worden er

ongeveer **7 miljoen toeslagen** gecontinueerd, zijn er **1 miljoen nieuwe aanvragen** en worden er **4 miljoen nieuwe mutatie-beschikkingen** doorgegeven

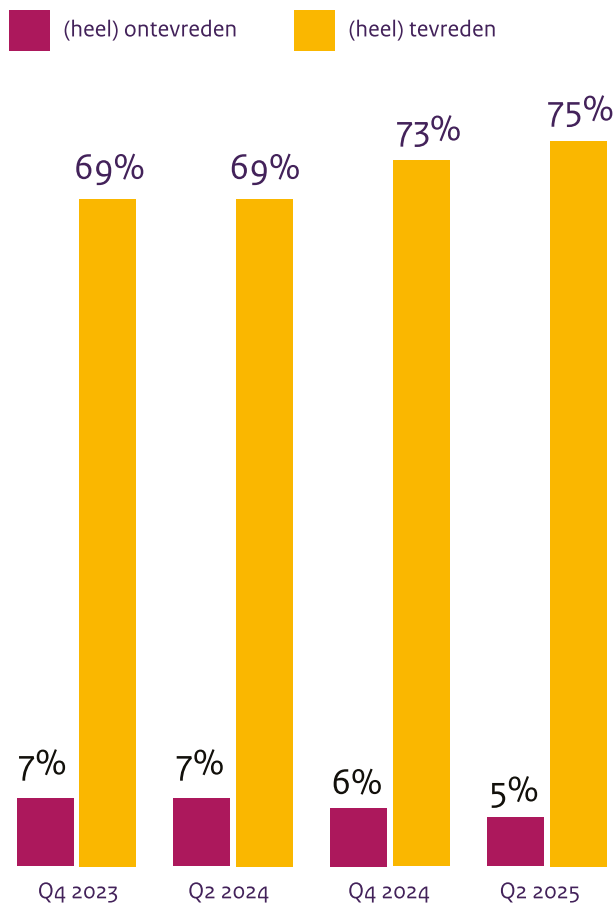


Aantal unieke huishoudens

6.000.000



Algemene klanttevredenheid dienstverlening Dienst Toeslagen



Aantal medewerkers Dienst Toeslagen

alle directies, per 31 mei 2025

2729



Cijfers over app Toeslagen

Aantal downloads sinds lancering app

1.269.504

Gegevens kinderopvang doorgegeven via app in 2025

> 250.000

Inkomens burgers gewijzigd via app in 2025

> 275.000



Te behandelen items per jaar

Vragen



> 2 miljoen

Beschikkingen



27 miljoen

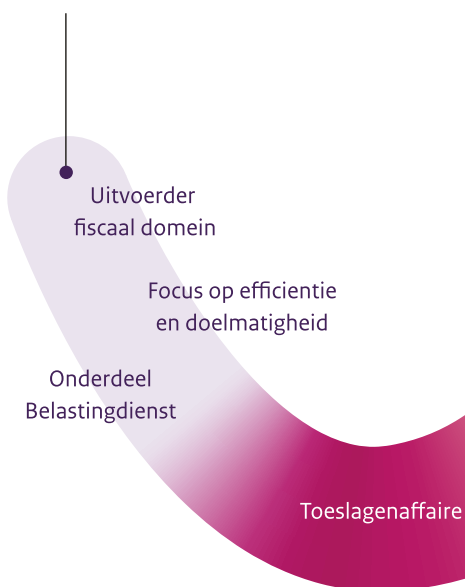
Attenderingen



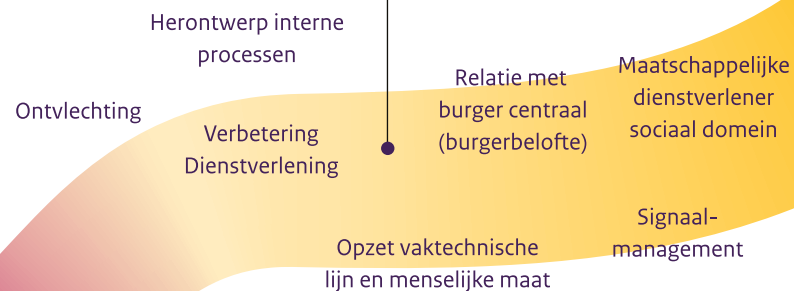
> 1,1 miljoen

Van systeem naar samenleving: de ontwikkeling van Dienst Toeslagen

Waar komen we vandaan:
Fiscaal domein



Waar staan we nu:
Dienstverlening op maat



Waar gaan we naar toe:
Meer zekerheid en eenvoud



3

Thema's en randvoor- waarde



Thema 1

Uitzonderingen

Wat speelt er?

Het huidige toeslagenstelsel is in de loop der tijd steeds complexer geworden. Om specifieke groepen te ondersteunen, zijn er in wetgeving talloze uitzonderingen op hoofdregels toegevoegd. Hoewel deze uitzonderingen in de kern bedoeld zijn om recht te doen aan bijzondere situaties, zorgen ze in de praktijk voor aanzienlijke knelpunten.

Elke uitzondering stelt aanvullende voorwaarden, vereist bewijsstukken en vraagt om een handmatige beoordeling. Dit verhoogt de administratieve lasten voor de burger en belemmert een efficiënte uitvoering. Dit maakt het stelsel minder toegankelijk voor burgers: mensen raken het overzicht kwijt, kennen hun rechten niet of weten niet welke stappen nodig zijn. Dit leidt ertoe dat toeslagen niet worden aangevraagd of later worden teruggevorderd bij fouten. Daarnaast zijn er groepen die net niet aan de formele voorwaarden voldoen, maar zich in vrijwel dezelfde situatie bevinden als mensen die wél onder de uitzondering vallen. Voor hen ontbreekt een passende oplossing, ondanks vergelijkbare omstandigheden.

Een concreet voorbeeld van dit knelpunt is het huidige toeslagpartnerbegrip. Gehuwden en geregistreerd partners zijn nu altijd elkaars toeslagpartner, ook als zij feitelijk geen gezamenlijk huishouden (meer) voeren. In de praktijk kan dit betekenen dat mensen die op papier nog samen zijn, maar in de praktijk hun lasten en zorg voor kinderen volledig alleen dragen, geen recht hebben op de toeslagen die passen bij hun werkelijke situatie.

Met al zijn uitzonderingen is het stelsel te complex, ondoorzichtig voor burgers en steeds moeilijker uitvoerbaar in de praktijk.

Wat doet Dienst Toeslagen?

Dienst Toeslagen gebruikt samen met de Belastingdienst verschillende steun- en servicepunten waar we mensen persoonlijke aandacht kunnen geven. Mensen die nog net wat meer hulp kunnen gebruiken komen bijvoorbeeld ook in aanmerking voor persoonlijke begeleiding. Het toeslagenstelsel wordt hier niet minder complex van. Zolang we met dit stelsel te maken hebben, kan persoonlijke aandacht er wel aan bijdragen dat meer mensen gebruik maken van uitzonderingen en daardoor een toeslag krijgen die bij hun situatie past.

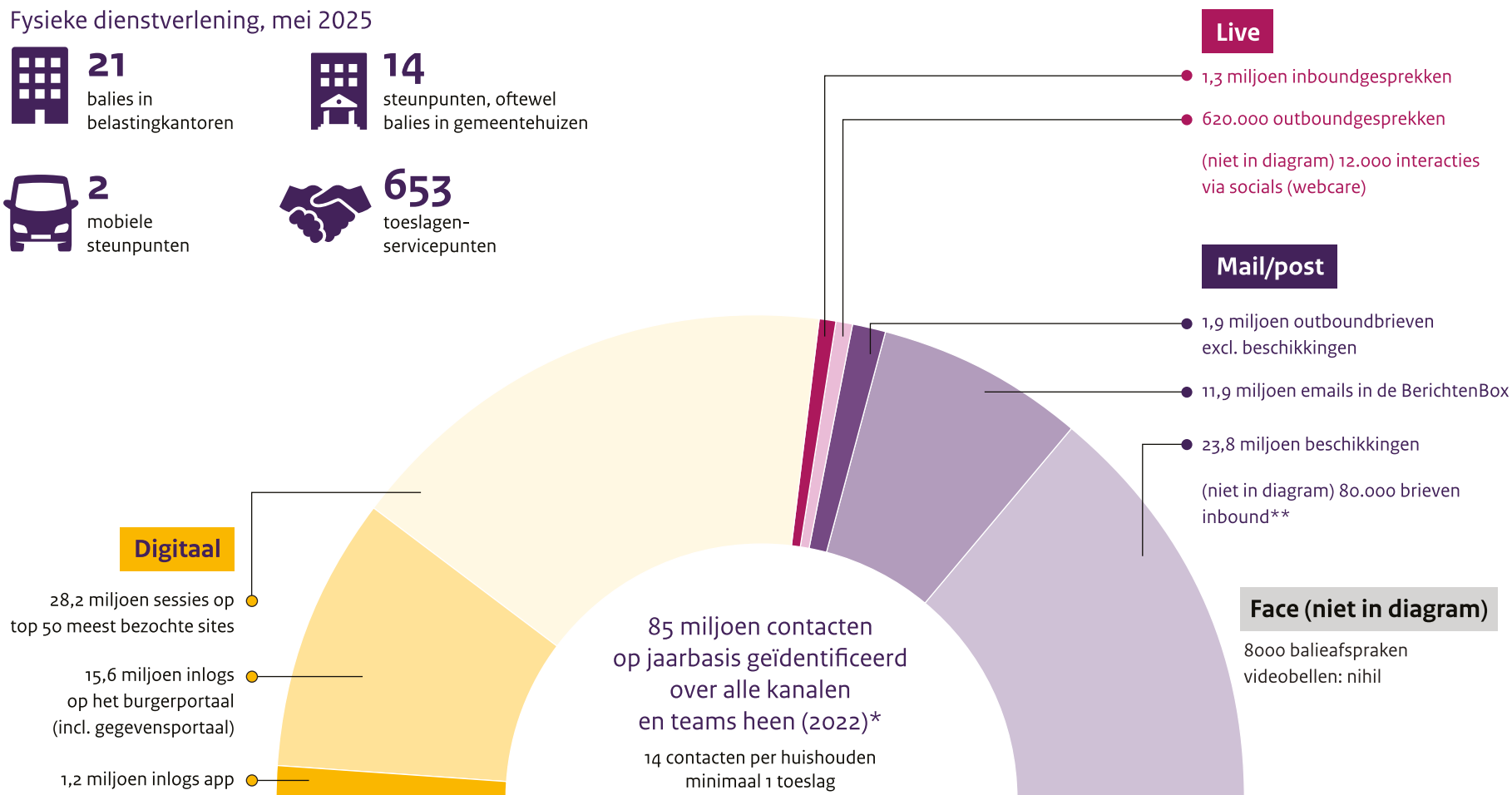
Wat is nodig om verder te komen?

De stapeling van uitzonderingen laat zien dat het huidige toeslagenstelsel tegen haar grenzen aanloopt. Om rechtvaardigheid, begrijpelijkheid en uitvoerbaarheid beter in balans te brengen, is structurele vereenvoudiging noodzakelijk. In plaats van het blijven toevoegen van uitzonderingen of tijdelijke oplossingen, zijn keuzes nodig die recht doen aan de leefwereld van mensen. Durf te kiezen voor vereenvoudiging en harmonisatie, in plaats van meer uitzonderingen of deeloplossingen. Vereenvoudiging kost geld en vraagt politieke keuzes, maar is uiteindelijk essentieel om mensen te ontzorgen en inkomensondersteuning voor vitale voorzieningen op een effectieve manier te kunnen uitvoeren.

Het is bijvoorbeeld veel eenvoudiger om gehuwden en geregistreerd partners alleen als toeslagpartner aan te merken wanneer zij daadwerkelijk op hetzelfde adres wonen. Deze wijziging sluit beter aan bij de feitelijke situatie van huishoudens, waarbij alleen mensen die echt samenleven als partners worden behandeld. Deze vereenvoudiging heeft grote voordelen:

- Mensen ontvangen een toeslag die past bij hun werkelijke situatie.
- Het aantal terugvorderingen neemt af, omdat het stelsel beter voorspelbaar en begrijpelijker wordt.
- De uitvoering wordt ontlast, zodat meer automatisering mogelijk wordt.
- Mensen weten beter waar ze aan toe zijn.

Fysieke dienstverlening, mei 2025



*Maandelijkse betalingen niet meegenomen in contactmomenten. Balie betreft de balies van de Belastingdienst Particulieren, niet de toeslagenservicepunten.

** Exclusief ongestructureerde post die binnenkomt bij CAP Toeslagen (Heerlen); naar verwachting zijn dit nog minimaal 100.000 poststukken.

Thema 2

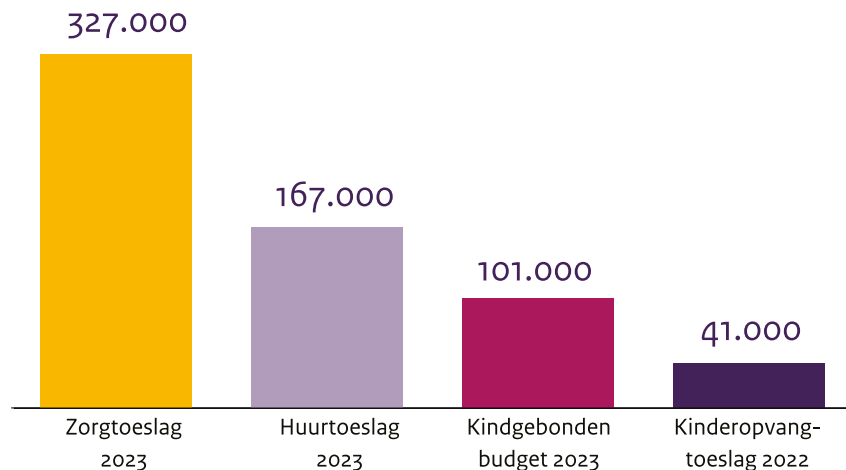
Terugdringen terugvorderingen

Wat speelt er?

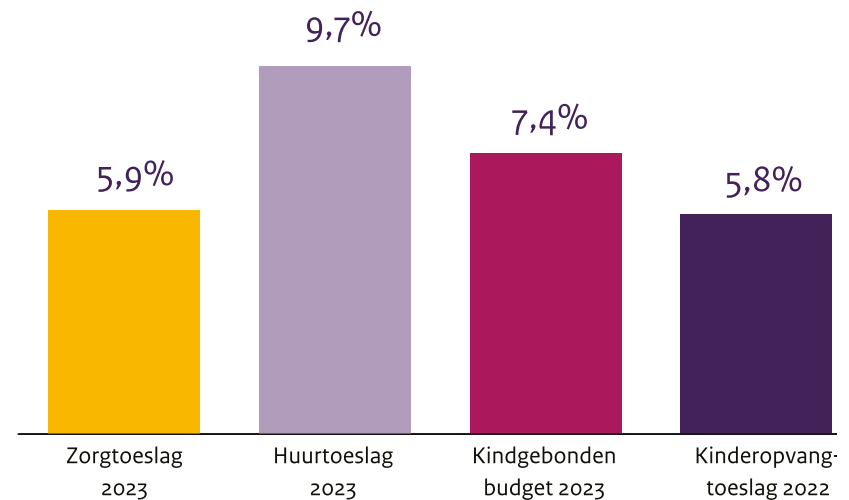
Het huidige toeslagenstelsel dat bedoeld is om mensen te ondersteunen, draagt juist bij aan financiële onzekerheid. Omdat het systeem werkt met voorschotten op basis van voorlopige gegevens die pas op een later moment definitief worden vastgesteld, bestaat het risico dat mensen toeslagen moeten terugbetalen. Dit is een van de grootste knelpunten van het huidige toeslagenstelsel. Terugvorderingen ontstaan wanneer er een verschil is tussen wat iemand heeft ontvangen als voorschot en waar uiteindelijk recht op bestaat. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer iemand net iets meer vermogen heeft dan een vermogensgrens of een wijziging in het inkomen niet doorgeeft. Terugvorderingen komen vaak onverwacht en kunnen financieel belastend zijn, zeker voor huishoudens die al in een kwetsbare positie verkeren.

Toeslagen leiden tot financiële onzekerheid en problemen door het moeten terugbetalen van voorschotten.

Hoge terugvorderingen na definitieve toekenning *In aantallen*



In procenten



Wat doet Dienst Toeslagen?

Dienst Toeslagen zet zich op verschillende manieren in om terugvorderingen zoveel mogelijk te voorkomen. We ondersteunen mensen actief bij het actueel houden van hun gegevens zodat het voorschot zo goed mogelijk aansluit op de daadwerkelijke situatie. Dit doen we door:

- Zoveel mogelijk gegevens vooraf te checken bij nieuwe aanvragen. Bijvoorbeeld de check op zorgverzekerd zijn.
- Meer inzicht te geven in de opbouw van de toeslag en het aanpassen van gegevens voor mensen zo eenvoudig mogelijk te maken, onder andere via de app Toeslagen.
- Op basis van contra-informatie, zoals de maandopgaven van de kinderopvangorganisaties, attenderen we toeslagaanvragers op verschillen met de aanvraag. Hierop volgt het verzoek dit te checken en zo nodig een wijziging door te geven.
- Daarnaast grijpen we in waar dat kan, bijvoorbeeld door aanvragen aan te passen als betrouwbare informatie van derden laat zien dat de opgegeven gegevens aanzienlijk afwijken en een grote terugvordering dreigt te ontstaan. Mensen hebben altijd de mogelijkheid om dit zelf alsnog aan te passen.

Zolang het stelsel op basis van voorschotten werkt, blijven risico's op terugvorderingen bestaan. We blijven ons inzetten om de gevolgen daarvan binnen de grenzen van het stelsel beheersbaar te houden.

Wat is er nodig?

Om het risico op terugvorderingen te verkleinen, is het belangrijk dat burgers begrijpen dat hun voorlopige toekenning een voorschot betekent. Wat kan bijdragen aan het terugdringen van hoge terugvorderingen, is een voorzichtig voorschot: een keuzeoptie waarmee mensen bewust een lager maandelijks voorschot ontvangen dan waar zij op basis van voorlopige gegevens recht op hebben. Daarmee is het risico op terugvordering kleiner en ontvangen zij het resterende toeslagbedrag bij de definitieve vaststelling.

Sommige mensen bouwen nu al zelf een buffer in door hun inkomen hoger op te geven, maar dat vraagt veel kennis van het toeslagenstelsel en schuurt met de verplichting tot het opgeven van juiste gegevens. Het voorzichtig voorschot biedt de mensen een legitieme en heldere keuze die deze spanning wegneemt. Daarmee ontstaat een mogelijkheid tot meer zekerheid en controle. De inrichting vraagt nog om verdere uitwerking, maar het is een waardevolle stap richting een menselijker en begrijpelijker toeslagenstelsel.

Toeslag een recht, voorschot een keuze. Geef mensen zelf de keuze hoeveel toeslag ze vooraf willen ontvangen, zo verkleinen we het risico op een terugvordering.

Thema 3

Niet-gebruik

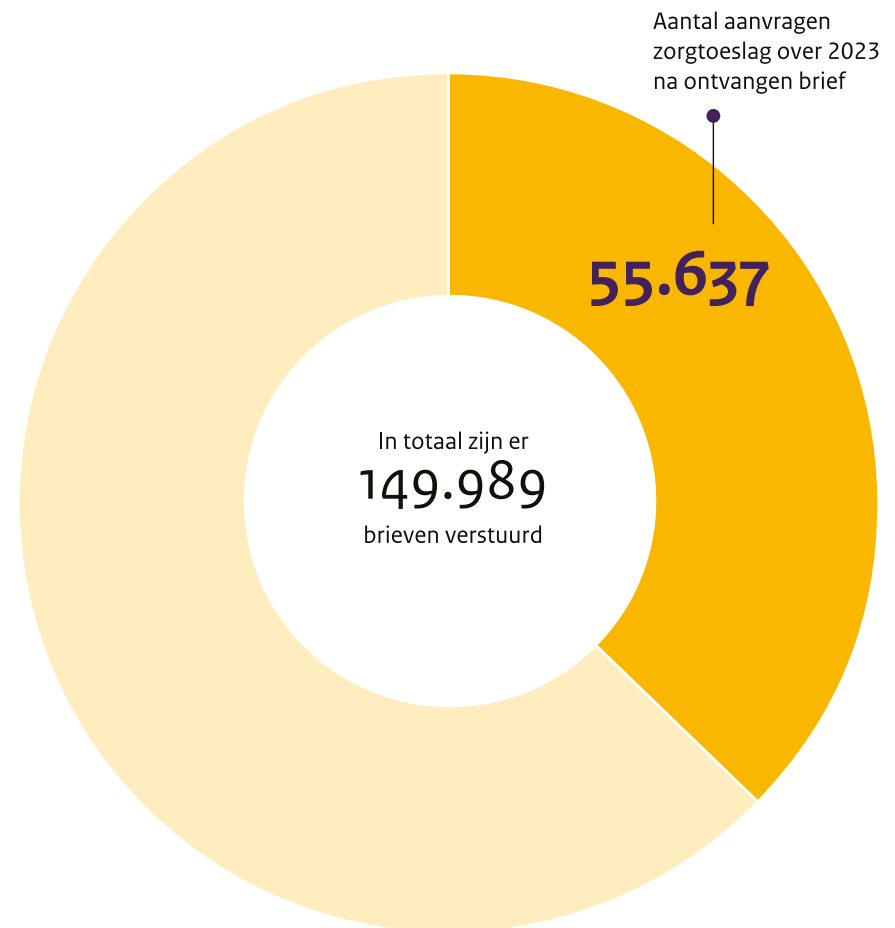
Wat speelt er?

Er zijn mensen die geen gebruik maken van toeslagen, maar daar wel recht op hebben. Soms gebeurt dat bewust, uit angst voor terugvorderingen of omdat mensen er om verschillende redenen voor kiezen geen gebruik van te maken, zoals bij gemoedsbezwaarden. Maar soms weten mensen niet dat ze recht hebben op toeslagen of hoe ze die moeten aanvragen. Wat de reden ook is, hierdoor missen zij inkomensondersteuning die juist bedoeld is om zorg, wonen en kinderopvang betaalbaar te houden. Dit raakt direct aan hun bestaanszekerheid.

Daarom verdient het niet-gebruik van toeslagen serieuze aandacht van de uitvoering, de politiek en opdrachtgevers. Zodat mensen hun toeslag makkelijker kunnen aanvragen en ontvangen. Samen willen we ervoor zorgen dat toeslagen terechtkomen bij de mensen voor wie ze bedoeld zijn. Wat doet Dienst Toeslagen?

Onze aanpak van niet-gebruik is pleisters plakken aan de achterkant: zolang burgers zelf verantwoordelijk blijven voor het aanvragen, blijft het probleem bestaan.

Kerncijfers attenderingsactie zorgtoeslag (2024)



We proberen het niet-gebruik van toeslagen op verschillende manieren te verkleinen. We verbeteren continu onze dienstverlening en vergroten het bereik van toeslagen. Zo maken we het aanvragen van toeslagen eenvoudiger en zorgen we ervoor dat mensen sneller en gerichter worden geholpen. Een voorbeeld hiervan is de uitbreiding van het aantal fysieke toeslagenservicepunten, onder andere in bibliotheken. Daarnaast is de aanvraagtermijn voor toeslagen verlengd tot het einde van het jaar, zodat mensen meer tijd hebben om hun toeslag alsnog aan te vragen.

Ook benaderen we mensen actief om hen erop te wijzen dat ze mogelijk recht hebben op toeslagen en hoe ze die kunnen aanvragen. Dit doen we via brede publiekscampagnes zoals Check, Pas aan en Door, maar ook met gerichte acties voor specifieke doelgroepen, zoals ondernemers en AOW'ers. In sommige gevallen attenderen we mensen ook persoonlijk.

Om ons bereik en onze dienstverlening verder te verbeteren, doen we onderzoek naar het niet-gebruik van toeslagen. Daarmee krijgen we beter inzicht in waarom mensen geen toeslag aanvragen en wat we kunnen doen om hen beter te bereiken en ondersteunen.

Niet-gebruik van toeslagen raakt direct de bestaanszekerheid van mensen.

Wat is nodig?

Om niet-gebruik substantieel verder terug te dringen is het nodig om het toeslagenstelsel anders in te richten, de gegevenspositie van de uitvoering te verbeteren en een proactieve benadering van burgers met recht op toeslagen uit te breiden. Dit kunnen we niet alleen, het vraagt om een gezamenlijke aanpak met politiek en opdrachtgevers. Samen moeten we verder verkennen welke ruimte er is en welke ruimte gecreëerd moet worden om niet-gebruik effectief terug te dringen. Om mensen proactief te kunnen benaderen omtrent hun rechten op toeslagen is het nodig dat we onze gegevens en informatie beter kunnen benutten zodat we mensen hierop kunnen wijzen. Dit vraagt onder meer dat het gegevensgebruik en de deling van gegevens voor proactieve dienstverlening goed geregeld worden.

Het voorkomen van niet-gebruik is mogelijk als toeslagen in de toekomst automatisch kunnen worden toegekend op basis van definitieve gegevens. Dit vraagt wel om een fundamentele herziening van het huidige stelsel. Zo is proactieve toekenning lastig te combineren met de huidige voorschotsystematiek. Het is namelijk onwenselijk om toeslagen eerst proactief toe te kennen en vervolgens terug te vorderen. Daarom wordt, samen met de coördinerend opdrachtgever, verkend hoe proactieve toekenning toch mogelijk kan zijn. Bijvoorbeeld via een nihil-voorschot met betaling achteraf. Dit vraagt niet alleen om aanpassingen in wet- en regelgeving, maar ook om zorgvuldige afwegingen rond de betrouwbaarheid van gegevens, politieke keuzes en technische uitvoerbaarheid.

Randvoorwaarde

Informatiepositie Dienst Toeslagen

Een goede informatiepositie is geen losstaand doel, maar een essentiële randvoorwaarde voor effectieve uitvoering. Zonder betrouwbare, tijdige en goed toegankelijke informatie kunnen we mensen niet gericht helpen. Dit thema raakt daarmee aan alle voorgaande thema's en vormt het fundament onder het geheel.

Wat speelt er?

Dienst Toeslagen is voor het uitvoeren van haar taken in grote mate afhankelijk van informatie van andere organisaties zoals gemeenten, mede-uitvoeringsorganisaties (Belastingdienst, SVB, UWV, IND et cetera) en instanties zoals zorgverzekeraars, kinderopvangorganisaties en verhuurders. De data van deze organisaties gebruiken we om de toeslagen te berekenen, zowel de voorlopige als de definitieve beschikking. Het verwerken van deze grote hoeveelheid gegevens gaat grotendeels volledig geautomatiseerd. Dit gaat goed als de aangeleverde data tijdig, juist en actueel zijn. Dit is niet altijd het geval en dan kunnen fouten ontstaan of moet de informatie handmatig worden verwerkt. Dit kost tijd en capaciteit. We lopen hierbij tegen de volgende problemen aan:

- De kwaliteit en de volledigheid van de levering en verwerking van de gegevens is niet overal op orde. Dit komt vaak voor bij de informatie over opvanglasten en huren, afkomstig van kinderopvangorganisaties en verhuurders. Wanneer gegevens ontbreken of niet juist zijn, is het niet mogelijk om een goed voorschot te berekenen. Hierdoor is handmatige controle nodig en wordt de kans op het terug moeten betalen van toeslagen groter.
- Gegevens zijn niet in alle gevallen in de actualiteit beschikbaar. Een voorbeeld is dat voor de grondslag 'vermogen' de peildatum is bepaald op 1 januari van het toeslagjaar. Om de toeslagen op tijd te kunnen betalen, berekenen we in november voorafgaand aan het toeslagjaar de voorlopige toekenning wanneer we dus nog niet over het actuele vermogen beschikken.

- Wanneer andere uitvoeringsorganisaties hun gegevens met terugwerkende kracht moeten aanpassen, dan kan dit betekenen dat inmiddels definitief toegekende toeslagen alsnog moeten worden herzien. Dit leidt tot extra uitvoeringslasten en tot onzekerheid voor burgers. Jaarlijks vinden circa 250.000 herzieningen van definitieve toekenningen plaats, zowel leidend tot nabetalingen als terugvorderingen. In een deel van de gevallen leidt zo'n terugvordering tot schrijnende situaties, met name als een mutatie met terugwerkende kracht leidt tot het vervallen van het recht op toeslag.

De huidige afhankelijkheid van externe gegevensleveringen belemmert een voorspelbare en betrouwbare uitvoering van het toeslagenstelsel.

Wat doet Dienst Toeslagen?

We werken aan een betere ondersteuning van kinderopvangorganisaties om de verplichte leveringen van gegevens (maand- en jaaroverzichten) probleemloos te laten verlopen. Wanneer we zelf vaststellen dat informatie niet correct is, geven we dit direct door aan de bron (zoals BRP, BAG).

Wat is er nodig?

Dienst Toeslagen dient wettelijk gezien tot vijf jaar na het toeslagjaar de definitieve toekenning aan te passen als er nieuwe informatie van een mede-uitvoeringsorganisatie beschikbaar komt. Dit leidt zoals gezegd tot toekenningsonzekerheid voor de aanvragers, die in de veronderstelling zijn dat hun toeslag definitief is toegekend, als ook in voorkomende gevallen tot schrijnende betalingsproblemen. Hoewel er mogelijkheden zijn om de menselijke maat toe te passen en op basis daarvan te matigen, is het de wens van Dienst Toeslagen om de termijn van 5 jaar terug te brengen tot een substantieel kortere periode, van bijvoorbeeld 2 jaar.

*Vijf jaar onzekerheid over toeslagen
botst met de behoefte aan zekerheid en
voorspelbaarheid*

Colofon

Dit is een uitgave van Dienst Toeslagen

Ministerie van Financiën

Den Haag, september 2025