



Dienst Toeslagen  
Ministerie van Financiën



# Stand van de uitvoering 2023

Dienst Toeslagen

# Voorwoord

Voor u ligt de Stand van de uitvoering 2023 van de Dienst Toeslagen. In dit document vertellen we u meer over de dagelijkse praktijk van Toeslagen. Miljoenen huishoudens in Nederland ontvangen maandelijks toeslagen om de huur, de zorgverzekering en de zorg voor kinderen te kunnen betalen. Wat is de stand van onze uitvoering? Wat gaat er goed, wat moet beter en tegen welke dilemma's lopen we aan in de dagelijkse uitvoeringspraktijk?

In deze derde editie ziet u thema's terugkeren uit vorige jaren. Het toeslagenstelsel is complex en onderhevig aan verandering. Het systeem blijft daarom constant tijd en aandacht vragen van ons als uitvoeringsorganisatie, maar ook van onze opdrachtgevers en mede-uitvoerders. We starten deze Stand door terug te kijken naar de vorige editie: wat hebben we bereikt en waar lopen we tegenaan?

Een blijvende uitdaging voor onze uitvoering is het voorschot-karakter van het stelsel. Dit zorgt immers voor het risico op terugvorderingen en daarmee voor onzekerheid bij mensen. Dit risico is inherent aan de huidige stelselkeuzes.

Er zijn veel rapporten en trajecten die alternatieve stelselkeuzes bespreken en daar werkt Dienst Toeslagen hard aan mee. Tegelijkertijd zien we ook binnen het stelsel mogelijkheden om (hoge) terugvorderingen terug te dringen. Dienst Toeslagen zet daarbij in op 'werken in de actualiteit'. Als organisatie spannen we ons in om zo veel mogelijk te werken met actuele informatie, zodat aanvragers een toeslag ontvangen die in lijn ligt met hun actuele persoonlijke situatie. In hoofdstuk 2 ziet u hiertoe concretere voorstellen.

In deze Stand van de uitvoering nemen we u mee in de uitdagingen en mogelijkheden in onze uitvoering. Signalen van medewerkers, stakeholders en samenleving behelzen grotendeels dezelfde thema's. Daarom hebben we deze gebundeld in een aantal rode draden:

- Toeslagen zijn op dit moment onmisbaar op het gebied van inkomensondersteuning voor veel Nederlanders. Ondanks de uitdagingen binnen het systeem, is er ruimte voor structurele verbeteringen. Tot er een eventueel alternatief op het stelsel is uitgewerkt, blijft Dienst Toeslagen zich iedere dag inspannen om het systeem te optimaliseren.
- Meer werken in de actualiteit is essentieel voor het terugdringen van nabetalen en terugvorderingen. Het verbeteren van de toekenningszekerheid heeft blijvend hoge prioriteit in onze organisatie.
- Beperkingen en knelpunten op het gebied van wet- en regelgeving, IV-capaciteit en informatiepositie maken grote verbeterveranderingen binnen onze dienstverlening uitdagend. Deze uitdagingen vereisen maximale inspanning van Dienst Toeslagen, in gezamenlijkheid met opdrachtgevers en politiek.



In 2 hoofdstukken bespreken we deze ontwikkelingen en uitdagingen. In het afsluitende hoofdstuk stellen we hernieuwde opdrachten aan onszelf vast. Wat gaan wij doen om de uitvoeringspraktijk te verbeteren en het systeem te optimaliseren? Een uitgebreide toelichting op deze vraag vindt u in het Jaarplan 2024, waarover eerder dit jaar, in september, is gecommuniceerd.

Het structureel verbeteren van beleid en uitvoering op het gebied van toeslagen, kunnen we niet alleen. Daarom formuleren we ook opdrachten zoals wij die zien voor beleidsmakers, politiek en collega-uitvoerders. Iets wat we uiteraard in gezamenlijkheid verder op moeten pakken. Samen maken wij vitale voorzieningen betaalbaar voor iedereen.

Ditte Hak  
*directeur-generaal Dienst Toeslagen*



# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>2</b>
<b>1 Vitale voorzieningen voor iedereen betaalbaar</b>	<b>5</b>
<b>2 Hoge terugvorderingen: oorzaken en oplossingen</b>	<b>9</b>
<b>3 Ontwikkelingen van het afgelopen jaar</b>	<b>15</b>
3.1 Ontwikkelingen dienstverlening	16
3.2 Ontwikkelingen intern	22
<b>4 Knelpunten en vereenvoudigingen van het stelsel</b>	<b>24</b>
4.1 Context toekomst van toeslagen	25
4.2 Gebrekkige gegevensuitwisseling	25
4.3 Complexe wet- en regelgeving	26
4.4 Een overvol IV-portfolio	29
4.5 Personele uitdagingen	29
<b>5 Hernieuwde opdracht aan onszelf, opdrachtgevers en politiek</b>	<b>30</b>



1

Vitale voorzieningen  
voor iedereen  
betaalbaar

## Doel van Dienst Toeslagen

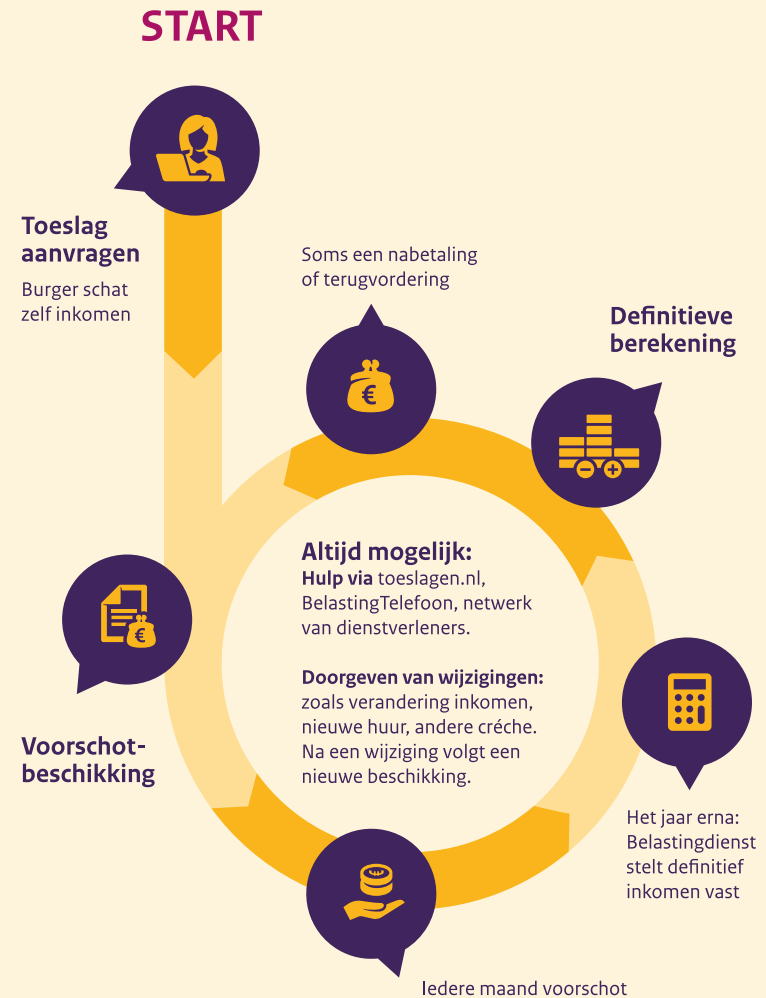
Dienst Toeslagen maakt vitale voorzieningen voor iedereen betaalbaar, zodat mensen kunnen meedoen in de maatschappij zonder zich zorgen te hoeven maken over de kosten van huur, zorgverzekering, kinderopvang en kinderopvang. Toeslagen zijn een essentieel onderdeel van het Nederlandse stelsel van inkomensondersteuning. We dragen bij aan de kosten van levensonderhoud en bevorderen daarmee de bestaanszekerheid van mensen. Bijna 6 miljoen unieke huishoudens ontvangen maandelijks inkomensondersteuning vanuit Dienst Toeslagen. Naast deze kerntaak heeft Dienst Toeslagen de ambitie om haar strategische doelstellingen, presteren in het heden en anticiperen op de toekomst, te realiseren. Het realiseren van deze doelen vraagt veel van de organisatie: Dienst Toeslagen ontwikkelt zich tot een organisatie die wendbaar is en opereert in verbinding met de doelgroep en partners.

## Hoe doen we wat?

Toeslagen zijn inkomensafhankelijke regelingen die worden berekend op basis van verschillende grondslagen. Deze grondslagen omvatten informatie over bijvoorbeeld het inkomen, de huurprijs, de huishoudsamenstelling of het hebben van een zorgverzekering. Ze worden gebruikt bij de berekening van toeslagen om zodoende nauwkeurige en gerichte ondersteuning te kunnen bieden.

Bij de start van het toeslagjaar wordt een voorschot berekend en uitgekeerd aan de aanvrager. Dienst Toeslagen betaalt voorschotten in meer dan 99,9% van de gevallen op tijd, waardoor burgers op het juiste moment ondersteund worden bij hun financiële verplichtingen. De definitieve toekenning vindt later plaats en omvat een controle van de definitieve gegevens en grondslagen, waarna het definitieve toeslagbedrag wordt vastgesteld. Dit bedrag vormt de uiteindelijke toeslag.

## Toeslagen: dat werkt zó



## Facts & figures

### Er zijn 4 toeslagen:

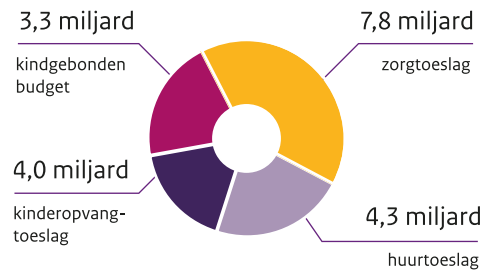
- huurtoeslag
- zorgtoeslag
- kinderopvangtoeslag
- kindgebonden budget



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

### 19 miljard

In 2023 wordt ruim 19 miljard euro aan toeslagen uitgekeerd



Bijna 6 miljoen huishoudens ontvangen maandelijks

### 7,7 miljoen toeslagen\*

om de kosten voor de zorgverzekering, de huur en de zorg voor kinderen te kunnen betalen

\* niet elke toeslag wordt over het gehele toeslagjaar uitgekeerd



# 99,97%

Mensen ontvangen in 99,97% van alle gevallen hun toeslag(en) iedere maand op dezelfde dag

### Te behandelen items per jaar

Vragen  
**> 2 miljoen**

Beschikkingen  
**> 28,5 miljoen**

Attendingen  
**> 1,1 miljoen**



### **Er kleven ook nadelen aan de systematiek**

Voorschotten worden berekend voorafgaand aan het toeslagjaar of na nieuwe aanvragen. Een aantal grondslagen, waaronder het inkomen, wordt pas na het toeslagjaar definitief vastgesteld. Omdat er tussen het berekenen van het voorschot en het definitief vaststellen van een toeslag voor de meeste toeslagaanvragers tenminste anderhalf jaar zit, kan er veel veranderen in de persoonlijke situatie van de aanvrager. Hierdoor vinden na de definitieve toekenning nabetalingen en terugvorderingen plaats. Met name (onverwachte) terugvorderingen zijn zorgelijk, omdat ze kunnen leiden tot financiële problemen bij mensen.

### **Complexe wet- en regelgeving en niet-gebruik**

Naast terugvorderingen en nabetalingen wordt het stelsel ook gekenmerkt door een sterke complexiteit van verschillende wet- en regelgeving. Het is voor burgers niet altijd duidelijk waar zij aan toe zijn; het is moeilijk te doorgronden in welke situatie welke regels van toepassing zijn. Daarnaast variëren de inkomens- en vermogensgrenzen per toeslag, en reageert iedere toeslag verschillend op inkomenswijzigingen, wat voor burgers niet altijd logisch is.

Tenslotte zien we dat mensen die recht hebben op toeslagen er niet altijd een beroep op doen. Hierbij kunnen complexiteit of angst voor financiële onzekerheid of problemen met toeslagen een rol spelen. Dit zogenoemde 'niet-gebruik' wordt door de politiek, onze opdrachtgevers en Dienst Toeslagen gezien als een probleem, omdat toeslagen er juist zijn om inkomensondersteuning te bieden voor mensen die dat nodig hebben.

In het volgende hoofdstuk wordt een nadere duiding gegeven aan de oorzaak van hoge terugvorderingen.





# 2

Hoge  
terugvorderingen:  
oorzaken en  
oplossingen

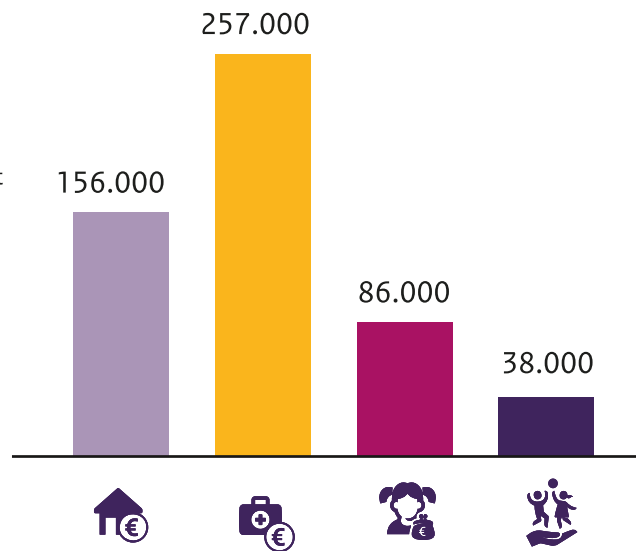
**De opzet van het toeslagenstelsel zorgt ervoor dat mensen op basis van een schatting van de grondslagen zoals inkomen, vermogen, huurprijs en kinderopvanguren een voorschot ontvangen.**

Deze benadering is bewust gekozen bij het ontwerp van het stelsel om mensen tijdig financiële ondersteuning te bieden. In de loop der jaren is echter steeds duidelijker geworden dat er significante nadelen kleven aan dit systeem. Omdat de toeslag als voorschot wordt uitgekeerd, bestaat de kans dat het voorschot niet juist blijkt te zijn, wat kan leiden tot nabetalingen of terugvorderingen. Binnen het huidige stelsel is dit onvermijdelijk, en in de praktijk komt dit ook vaak voor. In de onderstaande analyse wordt specifiek ingegaan op de voornaamste oorzaken van (hoge) terugvorderingen, gevolgd door een bespreking van mogelijke maatregelen om deze terugvorderingen te verminderen.

### Hoge terugvorderingen na definitieve toekenning\*

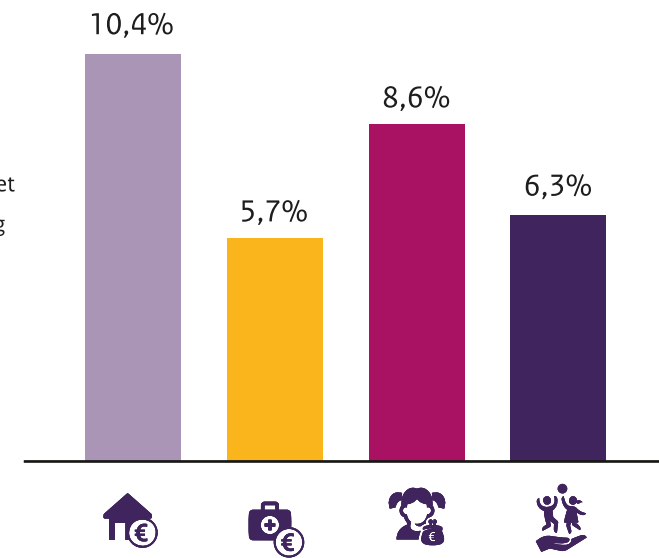
#### In aantallen

- huurtoeslag
- zorgtoeslag
- kindgebonden budget
- kinderopvangtoeslag



#### In percentages

- huurtoeslag
- zorgtoeslag
- kindgebonden budget
- kinderopvangtoeslag



\* Huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget 2021, kinderopvangtoeslag toeslagjaar 2020



### Hoge terugvorderingen nader uitgelicht

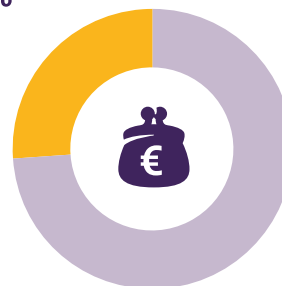
We spreken van een hoge terugvordering wanneer 500 euro of meer moet worden terugbetaald, of bij kinderopvangtoeslag 1000 euro of meer. 'Meer' kan ook om duizenden euro's gaan. Deze bedragen zijn arbitrair en ooit zo gekozen als KPI voor de verantwoording van Dienst Toeslagen en bruikbaar voor analyses.

Van alle definitieve toekenningen door Dienst Toeslagen leidt jaarlijks ruim een half miljoen tot een hoge terugvordering. Het grootste deel daarvan heeft betrekking op de zorgtoeslag. Dit komt omdat dit in absolute zin de grootste toeslagsoort is. Relatief leiden de definitieve toekenningen van de huurtoeslag en het kindgebonden budget het vaakst tot hoge terugvorderingen.

In de figuur hieronder is zichtbaar dat van alle terugvorderingen die er zijn, ruim een kwart uit een hoge terugvordering bestaat. Dit is verdeeld over alle toeslagsoorten.

■ % hoge terugvorderingen t.o.v. ■ 100% terugvorderingen

Alle toeslagen  
26%



### Oorzaken van hoge terugvorderingen:

Hoge terugvorderingen worden grosso modo door vier zaken veroorzaakt: a) ander inkomen dan ingeschat; b) kinderopvangtoeslag: opvanguren blijken anders dan ingeschat; c) wijziging in partnerschappen en d) te hoog vermogen. Daarnaast zijn er nog vele andere redenen. Ook die kunnen soms schrijnende consequenties hebben, maar voor het vervolg van deze analyse laten we die voor nu achterwege, omdat de aantallen relatief klein zijn. Per toeslagsoort is het beeld verschillend; met name de kinderopvangtoeslag wijkt af van de andere toeslagsoorten, zie hiernaast.

De kinderopvangtoeslag kent met de opvanglasten een sterk fluctuerende grondslag. Dit wordt dan ook zichtbaar als de belangrijkste oorzaak van hoge terugvorderingen. Een te hoge schatting van 2 à 3 uur per week kan op jaarbasis leiden tot een terugvordering van meer dan 1.000 euro. Daarbij speelt ook een rol dat de kinderopvangtoeslag relatief minder gevoelig is voor veranderend inkomen.

De andere toeslagsoorten zijn juist gevoeliger voor veranderend inkomen: dat is voor deze toeslagsoorten dan ook de belangrijkste oorzaak. Dit speelt met name voor de huurtoeslag, omdat daarbij het recht op basis van het inkomen relatief snel afbouwt. Bij de huurtoeslag kan al een hoge terugvordering ontstaan als het inkomen op jaarbasis 1.500 euro te laag is geschat.

Terugvorderingen op basis van grondslagen die als alles-of-niets-criterium werken, komen relatief minder voor, maar zijn in de regel vaak veel hoger, omdat het gehele toeslagvoorschot over een bepaalde periode moet worden terugbetaald. Als bijvoorbeeld blijkt dat een aanvrager op 1 januari te veel vermogen had, dan moet alles worden terugbetaald. Ook het toeslagpartnerschap is zo'n categorie. Bijvoorbeeld wanneer pas achteraf blijkt dat een alleenstaande ouder toch een toeslagpartner had, dan moet het volledige bedrag aan alleenstaande ouderkop als aanvulling van het kindgebonden budget worden terugbetaald. Dergelijke terugvorderingen kunnen oplopen tot duizenden euro's.

### Aantal hoge terugvorderingen na definitieve toekenning (2021)

- gewijzigd inkomen
- overschrijden vermogensgrens
- gewijzigde opvanguren
- wijzigingen overige grondslagen waaronder partnerschappen

#### Huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget



#### Kinderopvangtoeslag



Tenslotte: niet alleen definitieve toekenningen leiden tot hoge terugvorderingen. Ook in de voorschotfase kan sprake zijn van terugvorderingen van meer dan 500 euro. Zowel in absolute als in relatieve zin zijn dit er echter minder. Maar ook hier geldt dat Dienst Toeslagen zich inspant om deze terug te dringen.

### Hoe kunnen we hoge terugvorderingen terugdringen?

Omdat we de oorzaken van hoge terugvorderingen in beeld hebben gebracht, is het ook helder waar de mogelijkheden liggen om de terugvorderingen te verminderen. Deze aanpassingen kunnen plaatsvinden door veranderingen in het stelsel, waar al diverse rapporten over zijn opgesteld, en waar Dienst Toeslagen uiteraard aan meewerkt. De komende tijd worden er nog diverse brieven en rapporten gepubliceerd, zoals Toekomst Toeslagen, bouwstenen voor een beter belastingstelsel, Toekomst kindregelingen en Toekomst kinderopvang.

Ook binnen het huidige stelsel zien we mogelijkheden om hoge terugvorderingen terug te dringen. Dienst Toeslagen is om die reden gestart met het programma **Werken in de actualiteit**. Het is immers van belang dat mensen die toeslag aanvragen, goed op de hoogte zijn hoe het voorschotsysteem werkt. Ze moeten zich realiseren dat het tijdig doorgeven van wijzigingen essentieel is om een juist voorschot te kunnen berekenen. Op die manier blijft het voorschot beter aansluiten bij hun actuele situatie. Het resultaat hiervan is dat bij de uiteindelijke vaststelling van de toeslag minder vaak of in mindere mate hoeft te worden nabetaald of teruggevorderd. Dit vergroot de financiële zekerheid voor mensen.

**Werken in de actualiteit** betekent dat Dienst Toeslagen gedurende de periode waarin de maandelijkse voorschotten worden uitbetaald zich meer inspant om te bewaken dat het voorschot in lijn blijft met de actuele grondslagen. Als dat niet het geval is, ondernemen we actie. We passen het zelf aan of attenderen de aanvrager, afhankelijk van de grondslag. Dit laatste kan bijvoorbeeld een verzoek zijn om het inkomen te checken en zo nodig aan te passen. Deze mutaties leiden tot een bijstelling van het voorschot waardoor de kans op grote verschillen bij de definitieve toekenning veel kleiner wordt.

Werken in de actualiteit betekent ook dat definitief vastgestelde toeslagen zo min mogelijk moeten worden herzien, omdat grondslagen tot vijf jaar na het toeslagjaar alsnog kunnen wijzigingen.

Om te kunnen werken in de actualiteit is allereerst een goede informatiepositie nodig. Dit is één van de pijlers van het programma Werken in de actualiteit. Ook is het belangrijk dat de toeslagaanvragers zich bewust zijn van de voorschotsystematiek en het belang van het tijdig doorgeven van wijzigingen. Onze dienstverlening richt zich dan ook op meer inzicht voor de aanvrager, laagdrempelige digitale toegang, meer ondersteuning voor wie dit nodig heeft en specifieke ondersteuning voor die groepen waarvoor het actueel houden van het voorschot ingewikkeld is. Denk hierbij aan mensen met een (al dan niet tijdelijk) verlaagd doenvermogen, fluctuerend inkomen of bij specifieke situaties als trouwen, scheiden of overlijden. Ook zetten we meer in op publiekscampagnes.

Tenslotte vraagt werken in de actualiteit om voldoende behandel- en verwerkingscapaciteit in de voorschotfase van het toeslagenproces.



In overleg met politiek en opdrachtgevers willen we aanvullende mogelijkheden onderzoeken die het effect van het Werken in de actualiteit nog kunnen vergroten. Hierbij wordt concreet gedacht aan:

- Voor alle toeslaggerechtigden vaker tussentijds het voorschot berekenen op basis van de actuele grondslagen.
- Vermogen eerder verwerken in het toeslag- en vermogensbegrip.
- Burgers op basis van ons beschikbare informatie attenderen dat ze wijzigingen moeten doorgeven om hoge terugvorderingen te voorkomen.
- Muteren; vaker muteren door Dienst Toeslagen op grondslagen als we er zeker van zijn dat de bij ons beschikbare informatie leidt tot een onterechte of te hoge toeslagverstrekking.
- Het verkennen van het toepassen van een ander partnerschapsbegrip.
- Het terugdringen van de termijn waarop definitieve toekenningen nog kunnen worden herzien. Deze termijn ligt nu op vijf jaar na het toeslagjaar.
- Zorgen voor een actuelere, betere informatiepositie en het bieden van meer overzicht en inzicht voor de burger.



3

Ontwikkelingen  
van het  
afgelopen jaar

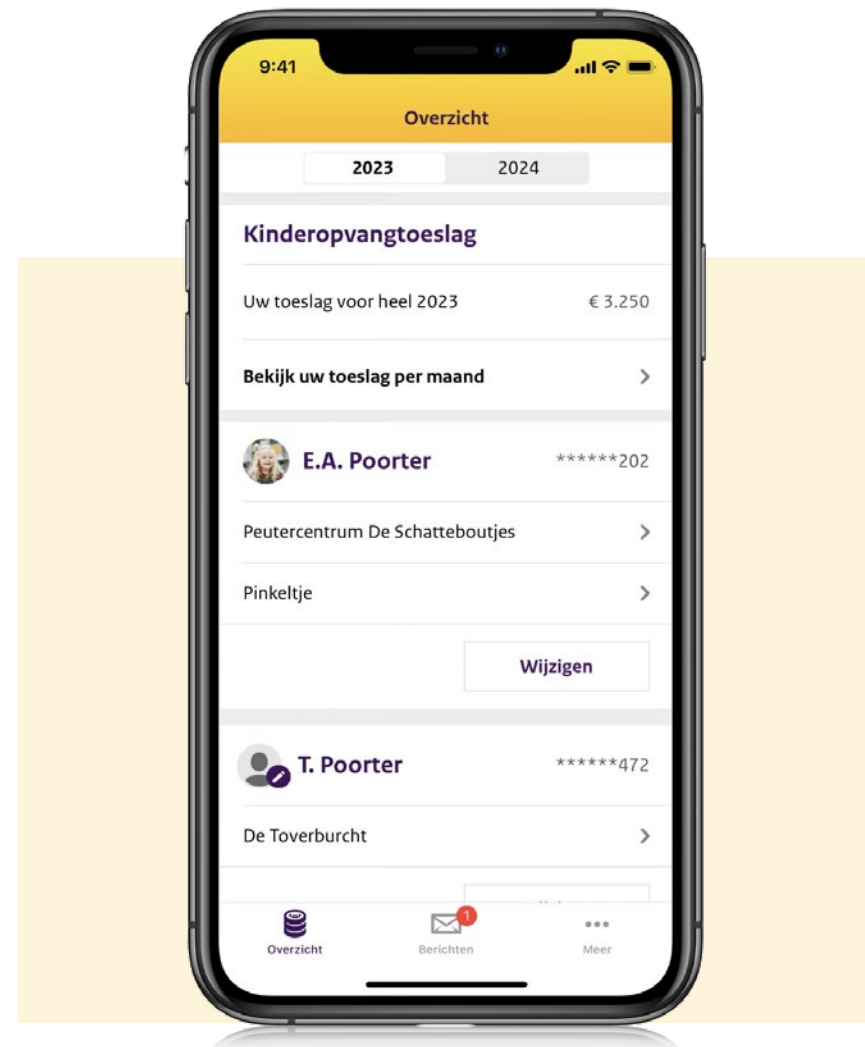
In dit hoofdstuk nemen wij u graag mee in een aantal belangrijke en noemenswaardige ontwikkelingen van het afgelopen jaar bij Dienst Toeslagen.

### 3.1 Ontwikkelingen dienstverlening

#### Kinderopvangtoeslag-app

De Kinderopvangtoeslag-app is al enige tijd live en wordt door circa 350.000 toeslagontvangers gebruikt. In 2024 wordt de app uitgebreid naar alle toeslagsoorten en worden er nieuwe functies toegevoegd. Met de Toeslagen-app krijgen burgers meer inzicht in al hun toeslagen en kunnen ze op laagdrempelige wijze wijzigingen aan ons doorgeven.

In 2023 is een pilot gestart om burgers inzicht en overzicht te bieden in de gegevens die Dienst Toeslagen van kinderopvangorganisaties ontvangt. Dankzij deze app krijgen burgers een duidelijker beeld van de informatie die Dienst Toeslagen ontvangt van kinderopvangorganisaties. Deze gegevens vormen de basis voor de definitieve vaststelling van de kinderopvangtoeslag. Ouders kunnen vroegtijdig hun aanvraag aanpassen of aan de bel trekken als er iets niet klopt. Om het ouders het zo gemakkelijk mogelijk te maken, is een functie toegevoegd waarmee zij met één druk op de knop de gegevens over kunnen nemen zoals Dienst Toeslagen deze ontvangt van kinderopvangorganisaties. De pilot bevindt zich momenteel in de afrondende fase, en de voorlopige resultaten wijzen uit dat het merendeel van de ouders tevreden is met de functionaliteiten. Op basis van een uitgebreidere evaluatie worden voorbereidingen in gang gezet om de functionaliteit op termijn in te bedden op Mijn Toeslagen op de website en in de Toeslagen-app.





## Persoonlijk begeleiding

Het afgelopen jaar hebben we de individuele begeleiding voor de kinderopvangtoeslag uitgebreid naar andere toeslagen. Met deze persoonlijke ondersteuning bieden we (tijdelijk) een vast aanspreekpunt voor burgers die moeite hebben met het regelen van hun toeslagen. Deze aanpak richt zich ook op specifieke situaties waarin het leven van een burger ingrijpend verandert, zoals bijvoorbeeld bij een echtscheiding of het overlijden van een toeslagpartner.

Het afgelopen jaar heeft een aantal medewerkers een opleiding vroegsignalering gevolgd om tijdens het klantcontact dit soort situaties te herkennen en burgers persoonlijke begeleiding aan te bieden.

## Check op zorgverzekerdheid

Sinds september wordt bij de aanvraag van de zorgtoeslag in Mijn Toeslagen meteen gecontroleerd of iemand daadwerkelijk een zorgverzekering heeft. Zo voorkomen we dat we het voorschot uitbetalen voordat het recht op zorgtoeslag is vastgesteld en voorkomen we mogelijke terugvorderingen.

## Portaal Overzicht betalen en ontvangen, betalen via iDEAL

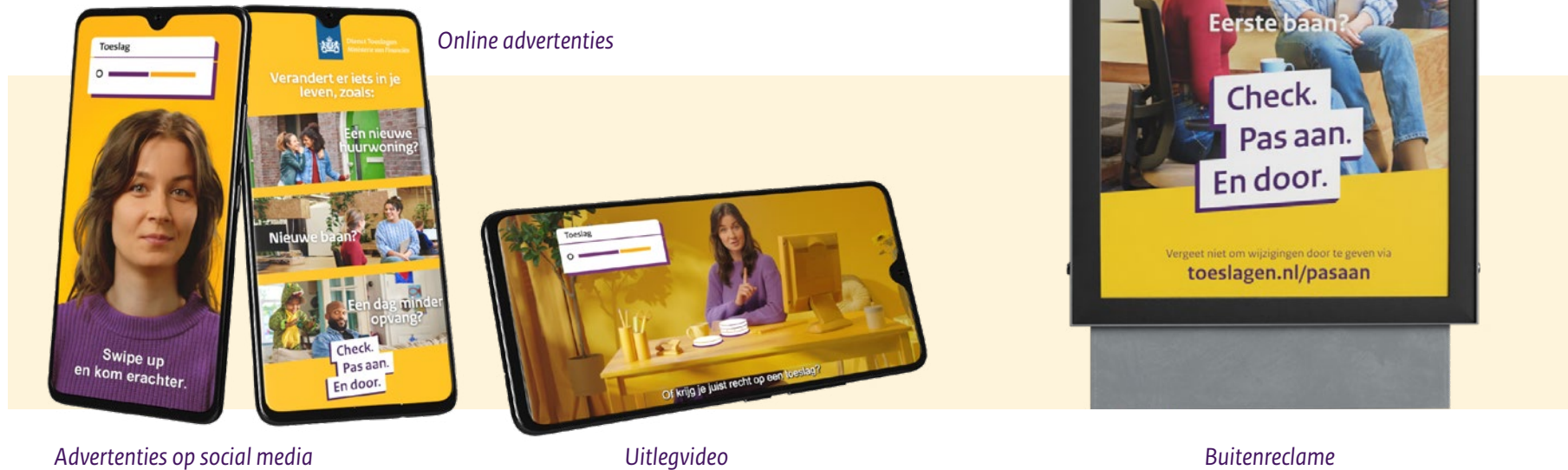
Burgers hebben sinds april 2023 via het digitale portaal Overzicht betalen en ontvangen inzicht in hun terug te betalen toeslagen. Zij zien daarbij ook de te betalen of te ontvangen bedragen voor de inkomstenbelasting en inkomensafhankelijke bijdrage zorgverzekeringswet (Zvw). Vanaf 12 juli 2023 kunnen burgers openstaande bedragen voortaan ook betalen via iDEAL.

Hiermee vervullen we een lang gekoesterde wens van zowel burgers als Dienst Toeslagen. Burgers willen weten of er een toeslagbedrag open staat, wat de hoogte daarvan is en hoe ze het bedrag kunnen betalen. Met het Overzicht betalen en ontvangen bieden we hen dat overzicht. Het gebruiken van iDEAL maakt betalen niet alleen sneller en gemakkelijker, maar het verkleint ook de kans op fouten. Burgers vinden het fijn dat ze nu niet meer naar de fysieke brief hoeven te zoeken om de juiste betaalgegevens te vinden en handmatig over te nemen.

## Verbetering begrijpelijke brieven

Dienst Toeslagen hecht grote waarde aan duidelijkheid en begrijpelijkheid van de communicatie naar burgers. In dit streven naar verbetering is in 2023 een belangrijk initiatief gestart, genaamd: Taalcoaches. Dit initiatief heeft als doel de brieven die door Dienst Toeslagen worden verstuurd, begrijpelijker te maken voor mensen. Dit houdt concreet in dat in ieder team dat brieven schrijft, een collega de rol van taalcoach vervult. Deze collega's volgen allemaal een taaltraining, waarmee ze de nodige kennis opdoen om hun teamgenoten te ondersteunen bij het schrijven van begrijpelijke brieven. Het uiteindelijke doel is dat burgers onze correspondentie beter begrijpen, zodat het helder is welke stappen zij zelf moeten ondernemen en wat ze van Dienst Toeslagen kunnen verwachten.

Op dit moment wordt gewerkt aan het herschrijven van de beschikkingen (voorschotbeschikking en definitieve berekening) om deze begrijpelijker te maken voor de burger. Deze gaan naar alle aanvragers van toeslagen en daarom is de impact groot. Daarnaast wordt er gewerkt aan het aanpassen van de website en andere digitale burgercommunicatie van Dienst Toeslagen, zodat deze in lijn zijn met de inhoud van de geschreven brieven. Er wordt video- en beeldmateriaal ontwikkeld om de boodschap van de brieven op een begrijpelijker manier over te brengen.



Online advertenties

Advertenties op social media

Uitlegvideo

Buitenreclame

## Publiekscampagnes

Dienst Toeslagen is het afgelopen jaar gestart met de brede publiekscampagne Check. Pas aan. En door. De campagne moedigt burgers aan om hun actuele toeslagensituatie te onderzoeken en eventuele wijzigingen door te geven. Campagne-effectonderzoek toont aan dat burgers de campagne positief ontvangen. Mede dankzij de campagne is een stijging te zien in het kennisniveau over toeslagen en de urgentie om wijzigingen op tijd aan ons door te geven. Het regelmatig inzetten van campagnes over een langere periode vergroot de zichtbaarheid van de boodschap en leidt tot een toename van het op tijd doorgeven van wijzigingen. Data-analyses laten zien dat significant meer wijzigingen worden doorgegeven tijdens en na de campagnes.

## Niet-gebruik

Naast de brede publiekscampagnes zet Dienst Toeslagen zich actief in om het aanvragen van toeslagen te stimuleren en niet-gebruik terug te dringen. We hebben extra aandacht voor de doelgroepen jongeren en MBO-studenten, flexibele inkomens, ondernemers en ouderen.

We communiceren steeds actiever naar verschillende groepen burgers over hun mogelijk recht op toeslagen rond verschillende life-events. In 2023 heeft Dienst Toeslagen een integrale strategie op niet-gebruik opgesteld die gebaseerd is op vier sporen: het aansluiten bij de brede publieksbenadering (waaronder PR-campagnes), doelgroep- en themagericht, door het benutten van bestaande contactmomenten en

het persoonlijk benaderen van individuele burgers. Via deze aanpak zijn bestaande activiteiten geïntensiveerd en uitgebreid. Dienst Toeslagen richt zich naast haar eigen kanalen ook op natuurlijke contactmomenten van andere relevante maatschappelijke dienstverleners die in contact staan met de burger. Deze dienstverleners kunnen ondersteuning bieden waar Dienst Toeslagen de burger niet altijd bereikt.

In juli 2023 zijn 20.000 burgers persoonlijk aangeschreven omdat ze op basis van hun inkomensgegevens recht hadden op zorgtoeslag voor het jaar 2022, maar dit nog niet hadden aangevraagd. Deze actie heeft geleid tot een aanzienlijke toename van het aantal aanvragen.

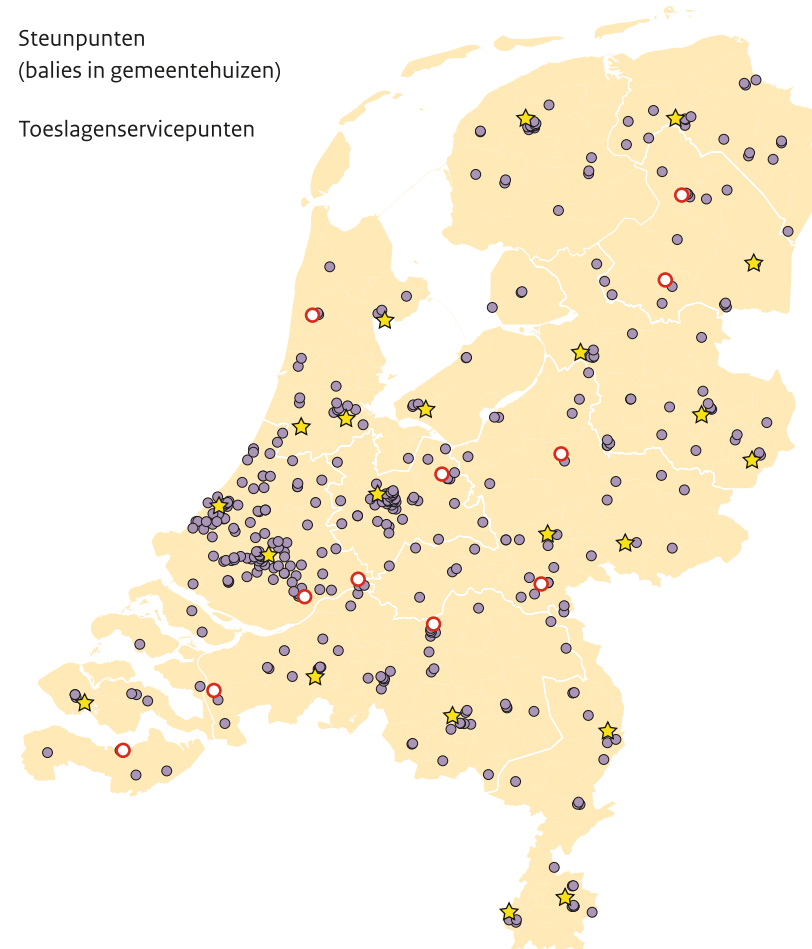
Het komende jaar zal Dienst Toeslagen blijven werken aan de ontwikkeling van meer gerichte doelgroepcampagnes. Deze aanvullende campagnes zijn bedoeld om nog specifiek in te spelen op de behoeften van verschillende doelgroepen, naast de bredere voorlichtingscampagnes voor het grote publiek. Dit initiatief is erop gericht ervoor te zorgen dat alle burgers, ongeacht hun leeftijd of situatie, optimaal gebruik kunnen maken van de toeslagen waar ze recht op hebben.

### Toeslagenservicepunten

Dienst Toeslagen blijft zich inspannen om fysiek toegankelijk te zijn voor burgers. Ook in 2023 zijn er meerdere toeslagenservicepunten (TSP) toegevoegd aan het netwerk, dankzij een samenwerking met vereniging Humanitas. Alle Humanitas vestigingen fungeren als TSP. Dit betekent concreet een uitbreiding van 80 locaties door heel Nederland. Onderzoek laat zien dat de steunpunten op een zeer positieve manier invulling geven aan de behoefte van burgers voor meer persoonlijke hulp door Dienst Toeslagen. Dienst Toeslagen blijft zich actief inzetten om het netwerk van intermediairs en toeslagenservicepunten, waaronder bijvoorbeeld bibliotheken, verder te versterken. Op die manier streven we ernaar om burgers steeds gemakkelijker en dichterbij huis ondersteuning te bieden bij het aanvragen en wijzigen van toeslagen.

### Netwerk van fysieke dienstverlening

- ★ Balies in belastingkantoren
- Steunpunten (balies in gemeentehuizen)
- Toeslagenservicepunten



## Balies



## Loketten

Binnen het concept van het *één overheidsloket* streeft de overheid naar het vereenvoudigen en centraliseren van dienstverlening. Op één plek moeten burgers terecht kunnen voor informatie en ondersteuning, waardoor ze op verschillende locaties in Nederland geholpen kunnen worden, bijvoorbeeld bij toeslagenaanvragen. Dit vergemakkelijkt en optimaliseert de toegang tot overheidsdiensten.

In lijn met de ambitie voor toekomstbestendige dienstverlening neemt Dienst Toeslagen deel aan het programma voor het opzetten van overheidsbrede loketten. Dit programma richt zich op de ontwikkeling van de loketfunctie binnen de overheid. Dienst Toeslagen neemt deel aan een pilot in samenwerking met de Gemeente Amsterdam. In deze proef is een directe inbellijn opgezet van het overheidsloket in Amsterdam naar het proces van persoonlijke begeleiding, zodat er rechtstreeks contact met Dienst Toeslagen mogelijk is.

## Versterking informatiepositie

Dienst Toeslagen heeft samen met opdrachtgevers gewerkt aan de versterking van de informatiepositie per toeslagsoort. Voor de zorgtoeslag is in 2023 een belangrijke mijlpaal bereikt door de aanleg van de koppeling met de gegevens van de zorgverzekeraars. Hierdoor kunnen we het recht op zorgtoeslag direct bij de aanvraag controleren.

Daarnaast wisselt Dienst Toeslagen gegevens uit met woningcorporaties, waardoor 87% van de huurgegevens voor de huurtoeslag, direct beschikbaar zijn. Samen met onze opdrachtgevers blijven we ons inspannen om te onderzoeken hoe we de uitwisseling van gegevens ook kunnen organiseren voor de overige toeslagen. Hierdoor kunnen we meer werken in de actualiteit en voorkomen dat mensen foutieve toeslagen krijgen toegekend.

### Ruimte in het recht – maatwerk

De wet- en regelgeving waar Dienst Toeslagen aan gebonden is, kan soms rigide zijn en onvoldoende ruimte bieden voor maatwerk. Dit beperkt de flexibiliteit om adequaat in te spelen op individuele behoeften en uitzonderlijke situaties van burgers. De wet biedt ons meer discretionaire ruimte dan vroeger, door bijvoorbeeld het kunnen matigen van een terugvordering, het proportioneel toekennen van kinderopvangtoeslag en met de introductie van een algemene hardheidsclausule, als er sprake is van een onbedoeld en onvoorzien gevolg van wetgeving.

Ook het evenredigheidsbeginsel speelt een steeds belangrijkere rol in het kunnen bieden van maatwerk. In de rechtspraak is hierin een brede ontwikkeling gaande. Deze ontwikkeling leidt ertoe dat Dienst Toeslagen terecht vaker het individuele belang van een burger kan betrekken in haar besluitvorming. Hetgeen bijdraagt aan het bieden van maatwerk.

Meer discretionaire ruimte, en daarmee een meer op het individu gerichte behandeling, betekent ook meer complexiteit in de uitvoering. Dienst Toeslagen zet in op het toerusten van medewerkers om de ruimte in het recht optimaal te benutten. We zoeken hierin naar de juiste balans tussen de noodzaak om een massaal proces in te richten, om een groot aantal toeslagen te verstrekken en het kunnen bieden van maatwerk daar waar het nodig is.

### Signaalmanagement

Dienst Toeslagen heeft in 2023 signaalmanagement doorontwikkeld. Signaalregie werkt binnen Dienst Toeslagen samen met verbeterambassadeurs om signalen daar te adresseren waar ze het snelst opgelost kunnen worden. De verbeterambassadeurs spelen een actieve rol in het verzamelen, uitzetten (routeren) en overzicht houden op signalen binnen de kantoorprocessen. Door op deze manier signalen in kaart te brengen, worden knelpunten sneller zichtbaar. Dit zorgt voor meer inzicht en overzicht, zodat de juiste keuzes gemaakt kunnen worden in het stellen van prioriteiten.

### Bij Dienst Toeslagen werken ongeveer

# 3.500

collega's



Daarnaast verrichten ruim 1.300 mensen vanuit de Belastingdienst ook werkzaamheden voor Dienst Toeslagen. Denk daarbij aan collega's van onder andere Centrale Administratieve Processen (CAP), Klant-interactie & -Services (KI&S) en Informatievoorziening (IV).

Signalen worden zo veel als mogelijk opgelost binnen de bestaande processen van Dienst Toeslagen. Signalen die hier niet direct opgelost kunnen worden, ook wel knelpunten genoemd, worden door Signaalregie geregistreerd op een centrale lijst die periodiek wordt bijgehouden. Dit overzicht wordt aangevuld met signalen van stakeholders die aan Dienst Toeslagen gerelateerde knelpunten aanleveren. Signaalregie zet zich in voor de opvolging van het knelpunt, onder andere via multidisciplinaire overlegtafels of door in gesprek te gaan met opdrachtgevende departementen. Op deze manier wordt in gezamenlijkheid gezocht naar meer passende wet- en regelgeving en ruimte voor IV-oplossingen (informatievoorziening). Ook wordt de lijst gebruikt om in gesprek te gaan met medewerkers over de herkenning van de punten en aanvullingen hierop.

### Aanpak Schulden Dienst Toeslagen

Dienst Toeslagen wil dat zo min mogelijk burgers te maken krijgen met terugbetalingen, invordering en (problematische) schulden. We hebben daarom sinds 2021 een eigen schuldenaanpak. De aanpak kent verschillende initiatieven. Ter illustratie worden hierna twee initiatieven genoemd.

### **Vroegsignalering**

Om burgers met geldzorgen eerder te vinden, heeft Dienst Toeslagen in samenwerking met de Belastingdienst en een aantal gemeenten een experiment in voorbereiding. Tijdens het experiment gaan de Belastingdienst en Dienst Toeslagen signalen van betalingsachterstanden delen met gemeenten. Op basis van deze signalen proberen gemeenten contact te leggen met betreffende burgers om passende hulp en ondersteuning aan te bieden met als doel problematische schulden te voorkomen.

### **Schuldenknooppunt**

Dienst Toeslagen en de Belastingdienst zijn een pilot gestart in samenwerking met het Schuldenknooppunt (SKP). Het SKP is een voorziening waarmee schuldhelpverleners en schuldeisers (Belastingdienst en Dienst Toeslagen) op een digitaal uniforme wijze gegevens kunnen uitwisselen in het minnelijke schuldsanering natuurlijke personen traject (MSNP). De samenwerking heeft als doel om de doorlooptijd van het schuldregelingsproces te verkorten.

## **3.2 Ontwikkelingen intern**

### **Welzijn van medewerkers**

Dienst Toeslagen zet zich dagelijks in voor interne verbeteringen in de organisatie. We leren van eerdere fouten en hechten waarde aan kritische feedback. Het besef is er dat de manier waarop er over Dienst Toeslagen gesproken wordt, invloed heeft op medewerkers tot in hun persoonlijke levenssfeer. We proberen meer ruimte te creëren voor open dialogen over wat er speelt binnen en buiten de organisatie. Dienst Toeslagen blijft toegewijd aan het welzijn van haar medewerkers en werkt voortdurend aan het creëren van een fijne, veilige werkomgeving waarin medewerkers zich gesteund voelen.

### **Ontwikkeling van medewerkers**

In 2023 is ingezet op activiteiten die explicieter gekoppeld zijn aan de overkoepelende missie, visie en strategische opgaven van Dienst Toeslagen. Zo worden Team Ontwikkel Paden voor teams op maat aangeboden, om de dialoog binnen teams te versterken en de teamontwikkeling te faciliteren. Ook is een leiderschapsaanbod ontwikkeld, dat direct toepasbaar is in de praktijk van managers. Daarnaast neemt Dienst Toeslagen in samenwerking met de Belastingdienst deel aan de activiteiten van het programma van het College voor de Rechten van de Mens (CvdRM), zoals de ontwikkelde e-learning module. Deze behandelt (onbewuste) vooroordelen, ingeslepen mechanismen, denkwijzen, werkwijzen en handelingspatronen die kunnen leiden tot discriminatie.

### **Personele capaciteit**

Verschillende maatregelen zijn ingezet om meer personeel aan te trekken, waaronder een wervingscampagne vanuit meerdere kanalen, een actieve benadering van potentiële kandidaten, optimalisatie van het selectieproces en de stimulering van interne mobiliteit. Behalve werven van nieuwe medewerkers zijn belangrijke projecten geïnitieerd voor het behouden en motiveren van medewerkers, het op orde brengen van de bezetting en de aanpak van verzuim. Daarbij sluit Dienst Toeslagen ook aan bij rijksbrede maatregelen om de arbeidsmarktkrapte te bestrijden. Vanuit een programmatische aanpak zijn stappen gezet de afgelopen periode. Zo is vanuit het programma Leren & Ontwikkelen specifiek ingezet op een goede onboarding en diverse ontwikkel- en doorstroommogelijkheden, zoals opleidingen, leertrajecten en uitwisselingsstages.

### **Werkvoorraden 2023**

Het afgelopen jaar is sterk ingezet op uitvalreductie. Dit heeft geleid tot een aanzienlijke vermindering van de handmatige werkvoorraad, waardoor de voorraden zijn afgenomen en met actuelere dossiers kan worden gewerkt. Dit resulteert in een tijdsbesparing voor de behandelteams, waardoor ze zich kunnen richten op werken in de actualiteit en dus meer actueel kunnen handelen.

## Strategieën

In 2023 is de handhavingsstrategie van Dienst Toeslagen gepubliceerd. Hierin zijn alle activiteiten in het brede spectrum van handhaving (voorkomen van fouten, dienstverlening, toezicht en intensief toezicht) geformuleerd in de vorm van strategische doelstellingen voor de komende jaren. De afgelopen jaren is de balans tussen toezicht en dienstverlening sterk verschoven naar de dienstverleningskant. Zoals ook in de handhavingsstrategie staat beschreven, mogen burgers erop vertrouwen dat toezicht ook tegengaat dat toeslagen worden uitgekeerd aan burgers die daar geen recht (meer) op hebben. Dit vraagt binnen de handhavingsstrategie om een balans tussen vertrouwen in de burger én het voorkomen van (risico's op) fraude, inclusief een gepaste reactie daarop. Het doel van de handhavingsstrategie is om een balans te vinden tussen de dienstverlenende activiteiten en de activiteiten die plaatsvinden om fraude tegen te gaan.

Een goed evenwicht is belangrijk om een breed draagvlak te creëren voor naleving van de toeslageregels, met name voor burgers die zich wél aan de regels houden. De handhavingsstrategie is een beleidsdocument dat in de nabije toekomst richting moet blijven geven. De implementatie van de beschreven activiteiten is dan ook geen kwestie van slechts één jaar, maar zal langer duren. In 2023 is met de implementatie van een groot deel van de beschreven activiteiten voortvarend gestart. Er is in projectverband gefaseerd gestart met het ontwikkelen van een nieuw proces van intensief toezicht, er is een begin gemaakt met het opstellen van een risico- en controlmatrix en er zijn privacy- en mensenrechtentoetsen gestart voor de ontwikkeling van een nieuw instrument op risicoselectie en -detectie: indicatiegericht behandelen voor de huurtoeslag.

Eind vorig jaar is ook de invorderingsstrategie Toeslagen gepubliceerd. De eerste zelfstandige invorderingsstrategie van Dienst Toeslagen na de ontvlechting van de Belastingdienst. Het biedt een richtinggevend kader met uitgangspunten die gericht zijn op het verbeteren van het invorderingsproces. Voor situaties waarin invorderingen onvermijdelijk zijn, heeft Dienst Toeslagen een strategie op basis waarvan de toeslagen-specifieke doelgroep kan worden bediend.

In 2023 is gestart met de stapsgewijze uitwerking van de verbetermaatregelen die samenhangen met de strategie. Dit betreft onder andere het verbeteren van het integrale klantbeeld, een meer persoonsgerichte aanpak en het versterken van de individuele informatiepositie van de burger. Het geven van inzicht en het bieden van maatwerk bevordert het begrip en handelingsperspectief van de burger. Daarnaast is Dienst Toeslagen betrokken bij de verkenning naar de mogelijkheden om deel te nemen aan de Betalingsregeling Rijk. Om hier verder invulling aan te kunnen geven, zal de benodigde kennis en capaciteit rond het brede onderwerp van de 'invordering' in de uitvoeringspraktijk verder moeten worden opgebouwd. Ook de verouderde ondersteunende IT-systemen vergemakkelijken de uitvoering veelal niet, temeer daar de ruimte voor vernieuwing beperkt is. Dat vraagt blijvende aandacht. De Belastingdienst voert een groot deel van het werk van de invordering ten behoeve van Dienst Toeslagen uit. In het licht van de verdere ontwikkeling en uitvoering vraagt de verbinding en afstemming met de Belastingdienst intensivering. Ook in het kader van de balans tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Daarnaast blijkt dat de benodigde managementinformatie niet altijd voldoende aanwezig is om de effecten van beleidswijzigingen goed te kunnen volgen of inzichtelijk te kunnen maken. Dit alles in het licht van de urgentie die we zien om verbeteringen door te voeren binnen de invordering. Deze zaken vragen dan ook de aandacht bij de verdere ontwikkeling en implementatie van de invorderingsstrategie van Dienst Toeslagen.



4

Knelpunten en  
vereenvoudigingen  
van het stelsel



**In het vorige hoofdstuk hebben wij u meegenomen in de ontwikkelingen van het afgelopen jaar. In dit hoofdstuk richten wij onze aandacht op de obstakels en knelpunten die Dienst Toeslagen nog steeds ondervindt en die verdere ontwikkelingen in de weg staan. We hechten eraan om ze in deze Stand van de uitvoering opnieuw te benoemen.**

## 4.1 Context toekomst van toeslagen

Gedurende de afgelopen kabinetsperiode is er nauw samengewerkt met opdrachtgevers en externe partijen om de toekomst van toeslagen te onderzoeken en vorm te geven. Verschillende trajecten, waaronder het programma Directe Financiering Kinderopvang, hebben aangetoond dat de uitgesproken wens om het huidige stelsel te vervangen door een alternatief geen eenvoudige opgave is. Het maken van keuzes voor een nieuw stelsel gaat gepaard met uiteenlopende dilemma's. Zoals de afweging tussen keuzes voor een gericht stelsel, dat complexer kan zijn voor burgers. Of voor een meer begrijpelijker stelsel dat minder gericht is. De wensen voor een nieuw stelsel blijken vaak tegenstrijdig en moeilijk verenigbaar in een uitvoerbaar systeem.

In de politiek speelt ook de roep om toeslagen af te schaffen. Tegelijkertijd zien we dat met behulp van het toeslagenstelsel relatief snel koopkrachtmaatregelen kunnen worden doorgevoerd, waarvan ook optimaal gebruik wordt gemaakt. Daarnaast stuiten alternatieve opties vaak op vergelijkbare problemen. Binnen het huidige stelsel zien wij verschillende mogelijkheden om de systematiek te vereenvoudigen en te verbeteren, waardoor de complexiteit aanzienlijk vermindert. Op de lange termijn biedt dit kansen om mensen steeds beter te kunnen ondersteunen op maatwerkniveau en de scherpe kanten van het toeslagenstelsel weg te nemen. Het vereist echter blijvende inspanning vanuit de politiek, opdrachtgevers en Dienst Toeslagen om het huidige systeem te optimaliseren. Hier werken we in gezamenlijkheid aan.

De komende periode blijft Dienst Toeslagen zich inzetten om het huidige stelsel te verbeteren, waarbij we leren van de tekortkomingen en succesvolle aspecten behouden. Op deze manier kunnen we mensen goed financieel blijven ondersteunen, terwijl in de tussentijd een alternatief kan worden uitgewerkt.

## 4.2 Gebrekkige gegevensuitwisseling

### Onvolledige gegevens en/of wijzigingen in gegevens

Het komt regelmatig voor dat na de definitieve toekenning – een jaar later- de grondslagen van de toeslag worden gewijzigd. Op zo'n moment moet Dienst Toeslagen een eerdere definitieve toekenning herzien, veelal leidend tot een nabetaling of een terugvordering. In veel gevallen komt deze herziening van de definitieve toekenning door een wijziging in de belastingaangiften van burgers of door mutaties met terugwerkende kracht van andere uitvoeringsorganisaties, zoals die van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) of het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Denk daarbij aan verblijfsstatus of een niet erkende opleiding, waardoor toch geen recht bestaat op kinderopvangtoeslag. Dit leidt tot hoge terugvorderingen voor betrokkenen.

Ook kan Dienst Toeslagen nog onvoldoende vertrouwen op de aangeleverde contra-informatie. De contra-informatie van de zorgverzekeraars is op orde gebracht. Echter, met name de kwaliteit van de data-leveringen van kinderopvangorganisaties en gastouderbureaus is nog niet op peil. Als gevolg daarvan dient extra toezicht plaats te vinden op basis van bewijsstukken van burgers. Dit vergt nog veel behandelcapaciteit die niet kan worden ingezet om in de voorschotfase de toeslag actueel te houden. Op dit moment onderzoeken we samen met opdrachtgevers de mogelijkheden om kinderopvangorganisaties en gastouderbureaus te ondersteunen bij het correct aanleveren van kwalitatief goede gegevens. Vergelijkbare problemen doen zich voor bij de huurtoeslag. Dienst Toeslagen heeft actueel inzicht in de huurprijzen van de woningcorporaties, maar niet van de private verhuursector. Hierdoor heeft Dienst Toeslagen in de voorschotfase niet de zekerheid dat van de juiste huurprijs wordt uitgegaan.

### **Verbetering contra-informatie**

Dienst Toeslagen gelooft dat er aanzienlijke verbeteringen kunnen worden doorgevoerd in de contra-informatie die wordt geleverd. Door samen te werken met opdrachtgevers, collega-uitvoerders en andere betrokken partijen kunnen we de komende periode verdere vooruitgang boeken. Een mogelijke aanvulling hierop zou zijn om te verkennen waar en hoe op basis van contra-informatie muteren mogelijk is.

### **Informatiepositie nieuwe Nederlanders**

Een specifiek probleem als gevolg van een gebrekkige informatiepositie heeft betrekking op toeslaggerechtigden die een toeslagpartner in het buitenland hebben. Dit heeft namelijk invloed op de hoogte van de toeslag. Ook wanneer het huwelijk gemeld is bij de gemeenten kan Dienst Toeslagen, als gevolg van het ontbreken van het BSN (burgerservicenummer), het partnerschap niet in het eigen systeem registreren. Zou dit wel kunnen, dan nog hebben we niet de mogelijkheid om grondslagen als inkomen, vermogen of de arbeidseis te controleren. De betrokken toeslagpartners hebben eveneens niet altijd de mogelijkheid om dit aan te tonen.

Het gevolg hiervan is dat de toeslaggerechtigde ten onrechte als alleenstaande wordt beschouwd bij de berekening van de toeslag. Vanaf het moment dat de betreffende partner, bijvoorbeeld in het kader van gezinshereniging van statushouders, in Nederland komt, krijgt deze wel een BSN. Op dat moment moet Dienst Toeslagen de eerder verstrekte toeslagen, berekend op basis van een alleenstaande, herzien. Dit kan leiden tot grote terugvorderingen in kindgebonden budget, waar het recht op de Alleenstaande ouderkop vervalt, maar ook voor kinderopvangtoeslag en zorgtoeslag. Veel statushouders in Nederland starten hierdoor met een schuld. Dit vinden wij zorgelijk.

Het partnerbegrip in den brede leidt tot veel complexiteit en problemen voor burgers. De criteria voor het beschouwen van iemand als toeslagpartner kunnen verwarrend zijn. Deze leiden tot onduidelijkheid over wie als partner wordt beschouwd. Het versimpelen van dit begrip draagt bij aan het vereenvoudigen van het stelsel.

### **Vereenvoudiging partnerschappen**

Dienst Toeslagen ziet het als een vereenvoudiging om te verkennen of een aanpassing van het partnerbegrip mogelijk is om de uitvoering te vereenvoudigen en de uitlegbaarheid voor burgers te verhogen. Daarbij zou gedacht kunnen worden aan het toevoegen van een adrescriterium voor gehuwde partners, zodat het begrip zich meer richt op het huishouden in plaats van het feitelijke partnerschap. Hierdoor zullen statushouders bijvoorbeeld geen terugvorderingen opgelegd krijgen na de gezinshereniging als de partner later in beeld komt waar dit eerst niet bekend was.

## **4.3 Complexe wet- en regelgeving**

Dienst Toeslagen werkt op basis van de diverse wet- en regelgeving die gelden voor toeslagen. In de loop der jaren zijn er tal van uitzonderingen bijgekomen, waardoor het systeem behoorlijk ingewikkeld is geworden. Hoewel deze wijzigingen op zichzelfstaand begrijpelijk zijn, zorgen ze vaak voor veel verwarring en onduidelijkheid bij de burgers wanneer ze in de praktijk samenkomen en worden toegepast. De veelheid aan grondslagen, regels en samenloop met andere ondersteunende inkomensregelingen creëert een complex systeem dat voor burgers moeilijk te begrijpen is. Hierdoor is het niet altijd helder wat er van hen wordt verwacht. Dit vergroot de kans dat burgers niet uit eigen beweging actie ondernemen.

De interactie tussen verschillende regelingen is niet altijd duidelijk bij het opstellen van beleid, wat kan leiden tot ongewenste en onrechtvaardige effecten, die soms pas later aan het licht komen. Het toeslagenstelsel wordt ingewikkelder door specifieke uitzonderingen of deeloplossingen, waardoor bepaalde doelgroepen al dan niet in aanmerking komen voor toeslagen. De oplossing kan hierdoor ook niet altijd binnen het vacuüm van enkel de toeslagen worden gezien. Daartoe lopen inmiddels enkele rijksbrede trajecten die gericht zijn op inkomensondersteuning.

### **Pilot Invoeringstoets Wet langdurige zorg**

De eerste pilot invoeringstoets van Dienst Toeslagen richtte zich op de maatregel kinderopvangtoeslag voor werkende ouders met een partner met een Wlz-indicatie (Wet langdurige zorg), die niet voor de kinderen kan zorgen. Sinds invoering van de maatregel heeft slechts een zeer beperkt aantal burgers op basis hiervan een aanvraag toegekend gekregen en is bovendien circa een kwart van de aanvragen afgewezen. Uit de invoeringstoets blijkt de maatregel betrekking te hebben op een selecte groep burgers, waarvan de aard en omvang vooraf niet goed bekend was. De toets is recentelijk aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid opgeleverd en zal voorzien van een reactie van de minister begin 2024 met de Kamer worden gedeeld.

In verband met een diverse aard en geringe omvang zijn specifieke kleine doelgroepen vaak onvoldoende bekend bij Dienst Toeslagen en bestaat er onvoldoende mogelijkheid om ze gericht te benaderen, worden regelingen complex en wordt mogelijk niet de volledige groep in een soortgelijke situatie geholpen. Strikt wettelijk gekaderde uitzonderingen creëren vaak een nieuwe groep burgers die zich in een soortgelijke situatie bevinden, maar formeel niet aan alle criteria voldoen. Dergelijke effecten kunnen mogelijk gemitigeerd worden door meer uitvoeringsruimte te creëren, die andere uitvoeringstechnische uitdagingen met zich meebrengt.



De laatste jaren zijn er in wet- en regelgeving, onder andere vanuit de motie Ladders-van Weyenberg, vooral bekende knelpunten binnen het toeslagenstelsel aangepakt. Zo zijn er uitzonderingen gecreëerd voor werkende burgers met een partner met een Wet langdurige zorg indicatie. Hierbij is de arbeidseis voor partners in detentie vervallen en is het partnerschap losgelaten voor burgers die in een noodopvang verblijven. Hoewel

dergelijke verbeteringen voor de individuele burgers knelpunten wegnemen, voegen uitzonderingen voor specifieke (kleine) groepen binnen het gehele stelsel vaak extra complexiteit toe voor de uitvoering.

#### **Hoe kan complexiteit worden vermindert?**

Het toeslagenstelsel is erbij gebaat om op grotere schaal generieke complexiteit binnen het stelsel aan te pakken. Door te kiezen voor vereenvoudigingen en meer harmonisatie van begrippen en kaders, wordt het stelsel begrijpelijker. Tegelijkertijd wordt het hier ook minder gericht van. Dit is een afweging die de politiek moet maken. Dienst Toeslagen ziet op onderstaande aspecten de grootste vereenvoudigingen vanuit wetgeving voor zich:

#### **Partnerschappen (voorbeeld adrescriterium)**

Om partnerschappen beter aan te laten sluiten bij de beleving van burgers kan overwogen worden dat burgers enkel toeslagpartner worden wanneer zij op hetzelfde adres staan ingeschreven en daadwerkelijk gezamenlijk een duurzaam huishouden vormen. Zo kunnen uitzonderingen verminderen en schrijnende situaties voorkomen worden. Denk aan een partner in detentie of in de noodopvang, of een partner die buiten de EU verblijft. In de huidige situatie kan het bijvoorbeeld voorkomen dat een nareizende partner met terugwerkende kracht partner wordt, waardoor bij het kindgebonden budget de volledige ALO-kop terugbetaald dient te worden. Een adrescriterium voorkomt deze situatie. Een andere optie specifiek voor de ALO-kop zou zijn om beleidsmatig de hoogte van de ALO-kop te verlagen en het eerste kindbedrag van de Wkb (Wet kwaliteitsborging voor het bouwen) te verhogen. Hiermee kunnen pijnlijke en hoge terugvorderingen worden vermindert, maar blijft de complexiteit van partnerschappen bestaan.

#### **Vermogen en inkomen**

De regels en werking van het vermogen en inkomen is voor burgers soms moeilijk uitlegbaar. Deze gaan gepaard met specifieke uitzonderingen die de uitvoering bemoeilijken en de uitlegbaarheid verkleinen. Zo loopt de hoogte van de vermogensgrens voor de huurtoeslag uiteen met die van het kindgebonden budget en de zorgtoeslag. En is er voor de kinderopvangtoeslag geen vermogensgrens. Dienst Toeslagen vindt het moeilijk uitlegbaar waarom voor de ene voorziening een burger met een bepaald vermogen wel geacht wordt een inkomensaanvulling nodig te hebben, maar voor de andere voorziening niet. Tegelijkertijd wordt het voor bepaalde tegemoetkomingen onwenselijk geacht dat deze via het vermogen of het inkomen een negatief effect hebben op het recht op toeslagen, terwijl de draagkracht van dit huishouden in beginsel te vergelijken is met andere aanvragers. Overwogen kan worden om de vermogensgrenzen te schrappen of deze te harmoniseren en op een dusdanig hoog niveau te hanteren dat het niet nodig is eventuele tegemoetkomingen uit te zonderen. Een goed deel van de burgers met een dusdanig hoog vermogen zal bovendien op basis van het inkomen al geen of beperkt recht op toeslagen hebben.

#### **Geen terugwerkende kracht na definitieve vaststelling toeslag**

Dienst Toeslagen beschouwt het als een verbetering van het huidige stelsel als er geen herziening van definitieve toeslagen met terugwerkende kracht plaats zouden vinden, waardoor het begrip 'definitief' ook daadwerkelijk definitief is voor de burger.

## 4.4 Een overvol IV-portfolio

Dienst Toeslagen heeft, net als andere publieke organisaties, te maken met een overvol IV-portfolio. Hierdoor is Dienst Toeslagen momenteel onvoldoende in staat om veranderingen in het IV-landschap of binnen de dienstverlening tijdig te realiseren. De organisatie is hier ook in sterke mate nog steeds afhankelijk van de prioritering van de Belastingdienst. Door het volle IV-portfolio moeten er keuzes worden gemaakt in welke wijzigingen voorrang krijgen. Continuïteit en politiek urgente dossiers krijgen hierbij voorrang, zoals de hersteloperatie. Dit zijn logische keuzes. Tegelijkertijd is het hierdoor voor Dienst Toeslagen complex om de dienstverlening voor de grote groep toeslagontvangers te verbeteren. In 2023 heeft de IV-organisatie een capaciteitsuitbreiding van zo'n 10% weten te realiseren. Deze uitbreiding is onder andere aangewend voor vernieuwing van de Kinderopvangtoeslag-app en ondersteuning van de herstelorganisatie. In 2024 verwachten we eenzelfde capaciteitsuitbreiding.

Dienst Toeslagen voorziet ook voor de komende jaren een aantal grote verandervraagstukken die zwaar drukken op de IV-portfolio. Het kabinetsbesluit om het toeslagenstelsel te herzien is nog niet omgezet in concrete wetgeving en planning. We verwachten nog minstens 10 jaar bezig te zijn met uitbetalen en afhandelen van toeslagen. In die periode zal Dienst Toeslagen moeten zorgen voor de continuïteit en verbetering van uitvoering. Daarvoor is modernisering van bestaande systemen noodzakelijk.

De afgelopen jaren is de toeslagensystematiek veelvuldig ingezet bij koopkrachtmaatregelen. De verwachting is dat dit de komende jaren zo blijft en de bijbehorende wetgeving een blijvende verandervraag voor IV met zich meebrengt.

## 4.5 Personele uitdagingen

Het risico van een tekort aan gekwalificeerd personeel blijft een uitdaging. Het belangrijkste probleem blijft de beschikbare capaciteit in verhouding tot de taken en de ontwikkelingen binnen Dienst Toeslagen. Dit resulteert in een hoge werkdruk bij huidige medewerkers. Het behouden van personeel is ook een uitdaging door de huidige arbeidsmarkt. Daarbij zijn we op verschillende aspecten te afhankelijk van sleutelfiguren en is er een hoge werkdruk bij het bestaand personeel. De gewenste groei in medewerkers voor moeilijk vervulbare functies, zoals juristen en ict-medewerkers, blijft een spannende randvoorwaarde gezien de te verwachten blijvende spanning op de arbeidsmarkt.

Verskillende maatregelen zijn ingezet om meer personeel aan te trekken, waaronder een wervingscampagne vanuit meerdere kanalen. Zoals de website, nieuwsbladen en vacaturesites, een actieve benadering van potentiële kandidaten, optimalisatie van het selectieproces en de stimulering van interne mobiliteit. Behalve werven van nieuwe medewerkers zijn belangrijke projecten geïnitieerd voor het behouden en motiveren van medewerkers, het op orde brengen van de bezetting en de aanpak van verzuim.

Met dienst brede activiteiten op het gebied van Cultuur & Leiderschap wordt een open en veilig werkklimaat gestimuleerd. Om hier invulling aan te geven is een leeraanbod ontwikkeld dat gekoppeld is aan de strategie, missie en visie van Dienst Toeslagen. Dit aanbod is gericht op vaardigheden, houding en gedrag. Ook worden Team Ontwikkel Paden voor teams op maat aangeboden, om de dialoog binnen teams te versterken en de teamontwikkeling te faciliteren. Ook is er een leiderschapsaanbod ontwikkeld, wat direct toepasbaar is in de praktijk van managers; psychologische veiligheid, dilemma's vanuit de werkpraktijk en samenspel staan in dit aanbod centraal.



5

Hernieuwde  
opdracht aan onszelf,  
opdrachtgevers en  
politiek



**Als we terugkijken naar het afgelopen jaar zijn er door Dienst Toeslagen samen met de opdrachtgevers mooie stappen gezet. Hoewel er mooie successen zijn behaald, blijft er ruimte voor verdere verbetering. Tegelijkertijd laat deze Stand van de uitvoering opnieuw een aantal prangende knelpunten zien.**

#### **Wat betekent dit voor de komende periode?**

Deze Stand laat ook zien dat toeslagen op dit moment onmisbaar zijn als het gaat om inkomensondersteuning voor veel Nederlanders. Tegelijkertijd moeten we erkennen dat dit helaas niet altijd vlekkeloos verloopt. Mensen hebben nog steeds te maken met terugvorderingen of nabetalingen. We blijven ons inspannen om steeds meer in de actualiteit te werken zodat het verschil tussen het voorschotbedrag zo veel mogelijk overeenkomt met de definitieve toeslag. Dit kunnen we alleen samen met onze opdrachtgevers en politiek.

Dit brengt ons bij de conclusie dat de opdrachten die we afgelopen jaar hebben opgeschreven onverkort van toepassing blijven en dat deze ook de komende jaren maximale inspanning vragen van Dienst Toeslagen, ambtelijke en politieke opdrachtgevers.

## Opdracht aan onszelf



**1. Intensiveer de inzet om meer te gaan werken in de actualiteit en daarmee hoge en onverwachte terugvorderingen voor burgers zo veel mogelijk te voorkomen.** Werk korte en lange termijn voorstellen uit en prioriteer de inzet van capaciteit ‘aan de voorkant’. Benut de ruimte in het recht voor maatwerk én versnelling maximaal, en leg heldere keuzes voor inclusief inzicht in de impact waar beleidsmatige of politieke afweging nodig is om te vereenvoudigen.



**2. Verhoog de wendbaarheid van de organisatie op gebied van IV.** Vergroot de IV-capaciteit en flexibiliteit ten opzichte van zwaar belaste raakvlak-ketens, en onderzoek alternatieve routes om de veranderingen te kunnen realiseren buiten bijvoorbeeld IV om, waar dit mogelijk is. Waar dit niet mogelijk is, zijn scherpere keuzes nodig.



**3. Verbeter de dienstverlening op een manier die passend is voor de verschillende groepen toeslaggerechtigden.** Communiceer actiever met toeslaggerechtigden over het belang van actuele gegevens. Richt je daarbij ook op het terugdringen van niet-gebruik. Deze lijn wordt komend jaar doorgezet.



**4. Zorg voor een geborgde intensivering van de handhaving en invordering aan de hand van een herziene strategie.** Start ook risicoselectie en -detectie weer op als belangrijk instrument om problemen gericht en tijdiger te signaleren.



**5. Houd continu oog voor de veiligheid en weerbaarheid van de medewerkers.** Het aantrekken, behouden en motiveren van goede medewerkers – essentieel voor de grote veranderopgave van Dienst Toeslagen – staat of valt bij een veilige en stimulerende werkomgeving.



## Onze vraag aan beleidsmatige en politieke opdrachtgevers



**1. Houd altijd oog voor de schaarste in verandercapaciteit en de grote impact die ogenschijnlijk kleine aanpassingen kunnen hebben.** Elke beleidsaanpassing brengt altijd de kosten met zich mee van capaciteit die niet aan verbetering van de dienstverlening, het toezicht of de wendbaarheid kan worden besteed.



**2. Durf bij de oplossing van knelpunten ook te kiezen voor vereenvoudiging en harmonisatie dan voor meer uitzonderingen of deeloplossingen.** Vereenvoudiging kan geld kosten of politieke afweging vragen, maar is uiteindelijk essentieel om inkomensondersteuning voor vitale voorzieningen op een effectieve manier te kunnen uitvoeren.



**3. Richt je bij het toeslagenbeleid op het adresseren van reële knelpunten in het stelsel.** Complexiteit in het partnerbegrip en de omgang met vermogensgrenzen behoren binnen de uitvoering van het stelsel tot de grootste knelpunten, evenals het werken met een geschat inkomen (het toeslag inkomensbegrip). Blijf ons bij verbeteringen vroeg en intensief betrekken.



**4. Biedt duidelijkheid over de toekomst.** De uitgesproken politieke wens om het stelsel grootscheeps te herzien vraagt om uitwerking van alternatieven die ook echt tot verbetering leiden. En uiteindelijk ook om politieke keuzes. Onduidelijkheid over de toekomst is niet bevorderlijk voor een goed functionerend stelsel in het heden.



**5. Wees je bewust van de impact van woorden.** In het verleden zijn grote fouten gemaakt, kritiek is en blijft belangrijk, en Dienst Toeslagen wil verantwoording afleggen over de werkzaamheden die zijn verricht. Maar de manier waarop over Dienst Toeslagen gesproken wordt, raakt medewerkers. Dit dringt ook door in de privésfeer.

## Colofon

Dit is een uitgave van de Dienst Toeslagen  
Ministerie van Financiën  
Den Haag, januari 2024