



Inspectie belastingen, toeslagen en
douane

Plan van aanpak

Onderzoek naar het aanvraagproces
van Dienst Toeslagen

Werken aan een
betrouwbare overheid

Inhoud

Inhoud	1
Inleiding	2
1. Het aanvragen van toeslagen	2
2. Aanpak	3
2.1 Doelstelling	3
2.2 Onderzoekskader	3
2.3 Onderzoeksvragen	5
2.4 Scope	5
2.5 Onderzoeksmethode	5

Bijlagen

Tabel: Iemniscaatmodel gekoppeld aan de pland-do-check-act systematiek	7
--	---

Inleiding

In 2023 hebben we gezien dat verbetering van de dienstverlening hoog op de agenda staat bij de Dienst Toeslagen (verder: Toeslagen).¹ We zijn benieuwd hoe Toeslagen ervoor zorgt dat de dienstverlening aansluit bij de verwachtingen en behoeften van burgers. Daarom hebben we in een brief aan Toeslagen van 9 mei 2023 aangekondigd alle fasen in het toeslagenproces die burgers (kunnen) doorlopen te gaan onderzoeken: het aanvragen, het doorgeven van wijzigingen, de definitieve toekenning, bezwaar & beroep en invordering.²

In april 2025 hebben we de uitkomsten van ons onderzoek naar het invorderingsproces van Toeslagen gepubliceerd.³ Als burgers met een invordering van toeslagen te maken krijgen, kan dit ingrijpend zijn. Vandaar dat we eerst dit onderdeel hebben onderzocht. In dit plan van aanpak beschrijven we het volgende onderzoek dat we gaan doen naar het toeslagenproces. We hebben ervoor gekozen om ons te richten op de eerste fase, namelijk het aanvragen van toeslagen.

1. Het aanvragen van toeslagen

Bijna 6 miljoen huishoudens in Nederland ontvangen maandelijks inkomensondersteuning via Toeslagen. Er zijn vier soorten toeslagen: zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget. In 2024 werden er in totaal 8 miljoen toeslagen uitgekeerd, met een totale waarde van 23 miljard euro.⁴

Toeslagen zijn inkomensafhankelijke regelingen. Dit betekent dat de hoogte van de toeslag afhankelijk is van verschillende factoren, zoals inkomen, huurprijs en huishoudsamenstelling. Deze gegevens vormen de basis voor de berekening van toeslagen en bepalen of burgers in aanmerking komen voor financiële ondersteuning. Bij het aanvragen van een toeslag moeten burgers zelf zorgen voor een juiste en tijdige aanlevering van hun inkomensgegevens en andere relevante informatie. Op basis van een inschatting van hun situatie ontvangen zij een voorschot. Dit voorschot wordt later herzien en definitief vastgesteld door Toeslagen. Jaarlijks ontvangt Toeslagen ongeveer 1 miljoen nieuwe aanvragen voor toeslagen.

¹ IBTD (2023) Uitkomst verkenning financiële ondersteuning. [Uitkomst verkenning financiële ondersteuning | Brief | Inspectie belastingen, toeslagen en douane](#)

² IBTD (2024). Werkprogramma 2025. [Dit gaan we doen in 2025 | Jaarplan | Inspectie belastingen, toeslagen en douane](#)

³ IBTD (2025). Van ambitie naar praktijk. Onderzoek naar het invorderingsproces bij Dienst Toeslagen. [Onderzoek naar invorderingsproces bij Toeslagen | Publicatie | Inspectie belastingen, toeslagen en douane](#)

⁴ [Aantallen en bedragen | Over ons werk | Over Dienst Toeslagen](#)

Uit onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB) blijkt dat mensen lang niet altijd gebruikmaken van toeslagen waar ze recht op hebben. Zo bleef volgens het CPB in 2021 ruim 1 miljard euro aan huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget onbenut. Vooral onder zelfstandigen en net-gepensioneerden is de groep die geen gebruikmaakt van toeslagen relatief groot. Ter illustratie: van de zelfstandigen die recht hebben op huurtoeslag vraagt ruim 25% deze niet aan. Uit het onderzoek blijkt ook dat het niet-gebruik van toeslagen het vaakst voorkomt bij lagere bedragen. Bij maandelijkse toeslagen tot 50 euro is het niet-gebruik het hoogst. Naarmate het bedrag waarop men recht heeft hoger is, daalt het niet-gebruik. Toch laat een deel van de rechthebbenden jarenlang toeslagen onbenut, vooral bij zorg- en huurtoeslag. Het kan daarbij om aanzienlijke bedragen gaan, tot gemiddeld 150 euro per maand.⁵

Om een aanvraag te doen voor een toeslag wordt veel gevraagd van mensen, geeft Toeslagen aan. Er wordt verwacht dat mensen de stap (durven te) zetten om aan te vragen, vaardig genoeg zijn om een aanvraag te doen en vervolgens alert blijven bij veranderingen in hun leven met gevolgen voor toeslagen. Dit is niet voor iedereen vanzelfsprekend. Toeslagen geeft aan veel aandacht te hebben voor het doenlijk maken voor mensen om toeslagzaken te regelen in het complexe landschap van verschillende regels en processen. De ambities en uitgangspunten hiervoor staan beschreven in onder andere de interactiestrategie⁶.

2. Aanpak

2.1 Doelstelling

Het doel van ons onderzoek is om bij te dragen aan een betere aansluiting tussen het aanvraagproces van toeslagen en de verwachtingen en behoeften van burgers. Dat doen we door inzichtelijk te maken hoe Toeslagen zorgt voor de aansluiting tussen het aanvraagproces en de verwachtingen en behoeften van burgers en door eventuele verbetermogelijkheden te identificeren.

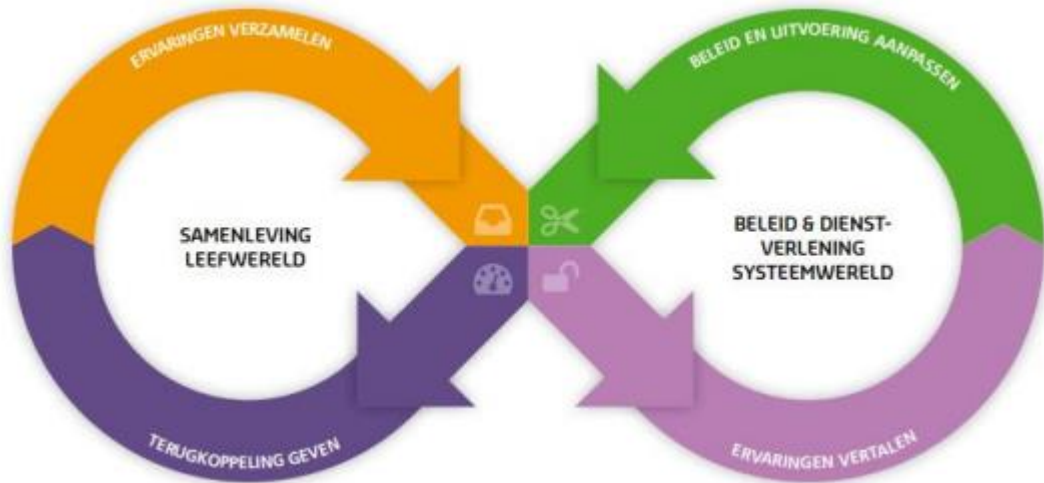
2.2 Onderzoekskader

In dit onderzoek hanteren we een lemniscaatmodel als leidraad om in kaart te brengen hoe Toeslagen zorgt voor de aansluiting tussen het aanvraagproces van toeslagen en de verwachtingen en behoeften van burgers. Dit lemniscaatmodel legt de verbinding tussen de leefwereld (ervaringen, verwachtingen en behoeften van burgers) en de systeemwereld (beleid en uitvoering). Dit model is ontwikkeld door Movisie en benadrukt dat beleid en uitvoering niet losstaan van de praktijk, maar juist een voortdurende wisselwerking hebben met de ervaringen van

⁵ CPB (2025). Onbenut recht. Een onderzoek naar het niet-gebruik van de huur- en zorgtoeslag en het kindgebonden budget.

⁶ Dienst Toeslagen (2024). Interactiestrategie 2025-2028. [Interactiestrategie Dienst Toeslagen | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

burgers. Het benadrukt de waarde van ervaringskennis van burgers als kennisbron en laat zien dat responsiviteit, het goed inspelen op signalen van burgers, een continu proces is dat in alle fasen van beleid en uitvoering aan de orde is.⁷



Afbeelding: lemniscaatmodel Movisie

Het lemniscaatmodel bestaat uit vier fasen:

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

We passen het gedachtegoed achter dit model toe in ons onderzoek, omdat we zien dat verbetering van de dienstverlening hoog op de agenda staat bij Toeslagen. In dit onderzoek leggen we daarom de focus op responsiviteit en lerend vermogen van beleid en uitvoering. Het maakt inzichtelijk hoe Toeslagen op weg is naar betere dienstverlening voor burgers en waar eventueel ruimte is voor verbetering.

⁷ Movisie (2023). Naar vertrouwen in een betrouwbare overheid. Deel 1: De responsieve lokale overheid. & Movisie (2024). Ervaringskennis in beleid. Zo benut u optimaal ervaringskennis en -deskundigheid.

2.3 Onderzoeksvragen

Hoofdvraag:

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

Deelvragen:

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

2.4 Scope

Dit onderzoek richt zich op het aanvraagproces van toeslagen. De scope omvat het traject vanaf het moment dat een burger zich oriënteert op het aanvragen van een toeslag, inclusief de afwegingen die daarbij worden gemaakt om al dan niet tot aanvraag over te gaan, tot en met het ontvangen van de beschikking van de eerste voorlopige toekenning of afwijzing van de aanvraag van Toeslagen.

2.5 Onderzoeksmethode

Met deelvraag 1 willen we inzicht krijgen in het aanvraagproces van toeslagen. Hierbij brengen we de verschillende soorten toeslagen afzonderlijk in beeld: huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget. We onderzoeken:

- Welke wet- en regelgeving en beleidskaders relevant zijn voor het aanvraagproces van Toeslagen;
- Welke stappen burgers moeten doorlopen om een toeslag aan te vragen;
- Welke ondersteuningsmogelijkheden hierbij beschikbaar zijn.

Voor deelvraag 1 maken we gebruik van documentanalyse, waaronder relevante wet- en regelgeving, beleidsdocumenten in brede zin (zoals formeel beleid en uitvoeringsrichtlijnen), relevante jurisprudentie en interne procesbeschrijvingen van Toeslagen. Daarnaast zullen we gesprekken voeren met medewerkers van Toeslagen, zowel in beleid als uitvoering, om ook inzicht te krijgen in de praktijk van het aanvraagproces.

In de deelvragen 2 tot en met 5 doorlopen we de vier fasen van het lemniscaatmodel. Dit doen we in elk geval voor één toeslagsoort, die we selecteren na afronding van deelvraag 1. Afhankelijk van de relevantie en beschikbare ruimte binnen het onderzoek kunnen we deze aanpak uitbreiden. Daarbij zijn verschillende opties denkbaar: bijvoorbeeld door het model ook toe te passen op een tweede toeslagsoort, of door binnen één specifieke fase, zoals het verzamelen van ervaringen of het aanpassen van beleid, een verdieping aan te brengen waarbij we meerdere toeslagsoorten met elkaar vergelijken.

Per fase van het lemniscaatmodel passen we voor de geselecteerde toeslagsoort een plan-do-check-act (PDCA) benadering toe. Dat betekent dat we per fase willen onderzoeken wat Toeslagen beoogt (plan), hoe dit in de praktijk wordt uitgevoerd (do), op welke wijze getoetst wordt of het werkt (check) en wat er vervolgens met de inzichten wordt gedaan (act). Hiervoor willen we gebruikmaken van een combinatie van documentstudie en het voeren van gesprekken met betrokken medewerkers bij Toeslagen. Deze gesprekken kunnen plaatsvinden op zowel strategisch, beleidsmatig als uitvoerend niveau. Indien nodig voeren we ook gesprekken met betrokken medewerkers van de opdrachtgevende departementen.

Voor fase 1 (ervaringen verzamelen) onderzoeken we hoe Toeslagen ervaringen van burgers ophaalt. Bijvoorbeeld via onderzoek, burgerreizen, klachten- en meldingenanalyses en signalen vanuit de uitvoering, zoals signaalmanagementrapportages. In fase 2 (ervaringen vertalen) richten we ons op de processen en werkwijzen waarmee Toeslagen feedback van burgers vertaalt naar voorstellen voor verbetering in beleid en uitvoering. Voor fase 3 (beleid en uitvoering aanpassen) kijken we naar de ontwikkeling, voorbereiding, besluitvorming en implementatie van verbetermaatregelen. In fase 4 (monitoren en terugkoppelen) analyseren we hoe Toeslagen monitort, evalueert en feedback verzamelt. En willen we in beeld brengen hoe deze inzichten worden gebruikt voor bijstelling van beleid en uitvoering.

In bijlage 1 hebben we een tabel opgenomen waarin we de vragen passend bij de PDCA-cyclus per fase van het lemniscaatmodel hebben uitgewerkt. Deze aanpak, in combinatie met analyse gericht op de verbinding tussen de verschillende fasen van het lemniscaatmodel, stelt ons in staat om op meerdere niveaus te reflecteren op het aanvraagproces van toeslagen. Zo kunnen we inzichten formuleren over het lemniscaatmodel als geheel, over de twee domeinen binnen het model (de leefwereld en de systeemwereld) en over de verbinding daartussen. Binnen en tussen de fasen kunnen we vervolgens onderzoeken hoe de verschillende onderdelen van de plan-do-check-act-cyclus zijn ingericht en functioneren. Op deze manier ontstaat een gelaagd en samenhangend beeld van de wijze waarop Toeslagen zorgt voor de aansluiting tussen het aanvraagproces en de verwachtingen en behoeften van burgers en waar eventueel ruimte is voor verbetering.

Bijlage

Lemniscaatmodel gekoppeld aan de plan-do-check-act-systematiek

Fase lemniscaatmodel	Plan – Wat is het doel of de intentie van Toeslagen in deze fase?	Do – Hoe voert Toeslagen dit in de praktijk uit?	Check – Hoe toetst Toeslagen of het werkt zoals bedoeld?	Act – Wat doet Toeslagen met de inzichten?
1. Ervaringen verzamelen	Hoe plant Toeslagen het verzamelen van gegevens over de verwachtingen en behoeften van burgers bij het aanvraagproces?	Hoe voert Toeslagen het verzamelen van gegevens over de verwachtingen en behoeften van burgers bij het aanvraagproces uit?	Hoe evalueert Toeslagen het verzamelen van gegevens over de verwachtingen en behoeften van burgers bij het aanvraagproces?	Hoe past Toeslagen aan, naar aanleiding van de evaluatie van het verzamelen van gegevens over de verwachtingen en behoeften van burgers bij het aanvraagproces?
2. Ervaringen vertalen	Hoe plant Toeslagen het vertalen van de verzamelde verwachtingen en behoeften van burgers naar het aanvraagproces?	Hoe voert Toeslagen het vertalen van de verzamelde verwachtingen en behoeften van burgers naar het aanvraagproces uit?	Hoe evalueert Toeslagen het vertalen van de verzamelde verwachtingen en behoeften van burgers naar het aanvraagproces?	Hoe past Toeslagen aan, naar aanleiding van de evaluatie van het vertalen van de verzamelde verwachtingen en behoeften van burgers naar het aanvraagproces?
3. Beleid en uitvoering aanpassen	Hoe plant Toeslagen de uitvoering van wijzigingen in het aanvraagproces naar aanleiding van de verzamelde verwachtingen en behoeften van burgers?	Hoe voert Toeslagen de wijzigingen in het aanvraagproces uit naar aanleiding van de verzamelde verwachtingen en behoeften van burgers?	Hoe evalueert Toeslagen het uitvoeren van wijzigingen in het aanvraagproces naar aanleiding van de verzamelde verwachtingen en behoeften van burgers?	Hoe past Toeslagen aan naar aanleiding van de evaluatie van het uitvoeren van wijzigingen in het aanvraagproces?
4. Monitoren en terugkoppelen	Hoe plant Toeslagen het monitoren van de doorgevoerde wijzigingen in het aanvraagproces en het terugkoppelen naar burgers?	Hoe monitort Toeslagen de doorgevoerde wijzigingen in het aanvraagproces en op welke wijze wordt teruggekoppeld naar burgers?	Hoe evalueert Toeslagen de monitoring van doorgevoerde wijzigingen in het aanvraagproces en de terugkoppeling naar burgers?	Hoe past Toeslagen aan naar aanleiding van de evaluatie van de monitoring van doorgevoerde wijzigingen in het aanvraagproces en de terugkoppeling naar burgers?

Werken aan een
betrouwbare overheid

Inspectie belastingen, toeslagen en douane

15 juli 2025

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

www.inspectiebtd.nl

contact@inspectiebtd.nl