Inspectie belastingen, toeslagen en douane

Plan van aanpak

Wijzigen gegevens rond toeslagen

Werken aan een betrouwbare overheid

Inhoud

Inhoud 1

1 Inleiding 2

1.1 In- en aanleiding 2

2 Aanpak 6

2.1 Doel en onderzoeksvragen 6

2.1.1 Doel van het onderzoek 6

2.1.2 Centrale onderzoeksvraag 6

2.2 Afbakening onderzoek 7

2.3 Methode en aanpak 8

2.4 Resultaat en product 9

1 Inleiding

1.1 In- en aanleiding

In 2025 keerde Dienst Toeslagen ruim 8 miljoen toeslagen uit aan meer dan 6 miljoen huishoudens, met een totale waarde van ruim € 21,5 miljard. Voor 2026 wordt een vergelijkbaar aantal toeslagen verwacht, ter waarde van ruim € 22 miljard. Deze toeslagen zijn voor veel huishoudens essentieel om de kosten voor zorg, kinderen, huur en kinderopvang te kunnen betalen[1].

Als Inspectie belastingen toeslagen en douane (IBTD) kijken we naar de vraag of burgers krijgen waar ze recht op hebben. Daarbij vinden we het belangrijk dat de dienstverlening van Dienst Toeslagen aansluit bij de wensen en behoeften van burgers. Daarom richt de programmering van ons toezicht op Toeslagen zich op de verschillende stappen die burgers (kunnen) doorlopen bij het ontvangen van een toeslag[2]. Van het aanvragen van een toeslag tot de eventuele invordering hiervan. Na eerdere onderzoeken naar de fasen van invordering[3] en aanvragen[4] staat dit keer het doorgeven van wijzigingen centraal.
Wanneer er iets gebeurt in het leven van mensen dat van invloed kan zijn op de hoogte van hun toeslag, moet dat worden doorgegeven aan Dienst Toeslagen. Dit heet ook wel wijzigen. Denk hierbij aan het doorgeven van veranderingen in het inkomen, de samenstelling van het huishouden, het aantal uren dat een kind naar de opvang gaat en de woonsituatie. Het tijdig en juist doorgeven van dit soort wijzigingen is belangrijk, omdat toeslagen als voorschot worden uitgekeerd. Wanneer wijzigingen niet (goed) of te laat worden doorgegeven, bestaat het risico dat het voorschot niet meer aansluit bij de actuele situatie van de burger. Dit kan leiden tot nabetalingen, maar ook tot onverwachte terugvorderingen, financiële onzekerheid of schulden.

Wijzigingen in de situatie van een toeslagontvanger kunnen op verschillende manieren bij Dienst Toeslagen terechtkomen. Sommige wijzigingen moet de burger zelf doorgeven, het kan ook zijn dat Dienst Toeslagen wijzigingen ontvangt via derde partijen, zoals gemeenten en verhuurders. Zo krijgt Dienst Toeslagen informatie over een verhuizing via de gemeente en worden wijzigingen in de huur doorgaans door de verhuurder doorgegeven. Het actueel houden van toeslaggegevens is dus niet alleen afhankelijk van het handelen van de burger. Ook de beschikbaarheid en juistheid van gegevens van derden spelen een belangrijke rol. Het actueel houden, en dus wijzigen, van toeslaggegevens is daarmee een

[1] Zie: Aantallen en bedragen | Over Toeslagen
[2] We houden daarbij rekening met wat voor burgers belangrijke contactmomenten zijn met Toeslagen. We onderscheiden de volgende fasen van dienstverlening: aanvragen, wijzigingen doorgeven, definitieve toekenning, invordering en bezwaar en beroep
[3] Zie voor dit onderzoek: Invorderingsproces van de Dienst Toeslagen | Inspectie belastingen, toeslagen en douane
[4] Zie voor dit onderzoek: Het aanvraagproces van de Dienst Toeslagen | Inspectie belastingen, toeslagen en douane

gezamenlijke opgave van burgers, Dienst Toeslagen en derde partijen. Hierbij spelen zaken als volledigheid, tijdigheid en juistheid een belangrijke rol (zie kader 1).

Kader 1: Waarom wijzigingen volledig, tijdig en juist moeten zijn:

- Volledig: relevante wijzigingen moeten in beeld komen bij Dienst Toeslagen. Als een wijziging niet wordt doorgegeven door de burger of verhuurder en niet via een andere informatiebron bij Dienst Toeslagen terechtkomt, kan de toeslag gebaseerd blijven op een verouderde situatie. Dit kan leiden tot een te hoge of een te lage toeslag.

- Tijdig: wijzigingen moeten zo snel mogelijk worden doorgegeven en verwerkt. Een vertraagde melding of verwerking kan ertoe leiden dat een burger tijdelijk te veel of te weinig toeslag ontvangt en kan bijvoorbeeld leiden tot een latere correctie of terugvordering waar hij of zij niet op heeft gerekend.

- Juist: de gegevens waarop de toeslag wordt gebaseerd moeten overeenkomen met de feitelijke situatie. Onjuiste of tegenstrijdige gegevens kunnen leiden tot een onjuiste hoogte van de toeslag en daarmee tot financiële gevolgen voor de burger.

Rondom de huurtoeslag zien we signalen die aanleiding geven om nader te kijken hoe het wijzigingsproces in de praktijk uitpakt. Zo blijkt uit de Toeslagenmonitor Q4 2025[5] dat de bekendheid van burgers over het doorvoeren van wijzigingen bij de huurtoeslag lager ligt ten opzichte van andere toeslagen. Waarbij er ook onduidelijkheid is bij burgers over de vraag welke wijzigingen ze zelf moet doorgeven en welke niet (zie tabel 1).

Met name als het gaat om het doorgeven van *veranderingen in de hoogte van de huur* bestaat er veel onduidelijkheid: in Q4 2025 dacht bijna de helft van de burgers (46%) ten onrechte dat zij een verandering in de huurprijs niet hoeven door te geven. Dit is een flinke toename ten opzichte van de vorige meting uit Q2 2025: toen lag het percentage op 36%. Verder valt op dat 75% van de burgers met huurtoeslag denkt dat ze *veranderingen in de samenstelling van hun huishouden* moeten doorgeven aan Dienst Toeslagen. In de meeste gevallen moeten ze dit aan de gemeente doorgeven. Waarop de gemeente de wijziging vervolgens doorgeeft aan Dienst Toeslagen.

[5] Zie : Toeslagenmonitor Q4 2025

Tabel 1: Percentage gebruikers huurtoeslag dat bekend is met wijzigingen die ze moeten doorgeven in de hoogte van de huur, hun vermogen en hun inkomen

(Bron*: Toeslagenmonitor Q4 2025, n=388)*

Wijziging die de burger zelf moet doorgeven	*Mee bekend*	*Niet mee bekend*	*Weet het niet*
Hoogte huur	42%	46%	12%
Vermogen	59%	13%	28%
Inkomen	71%	16%	12%

We zien ook knelpunten rondom de informatie die Dienst Toeslagen van derde partijen gebruikt voor het vaststellen van de huurtoeslag. Zo geeft Dienst Toeslagen in de laatste Stand van de uitvoering aan niet altijd over voldoende gegevens te beschikken om vast te stellen of iemand (nog) recht heeft op huurtoeslag en of de hoogte daarvan juist is[6]. Hierdoor staat volgens Dienst Toeslagen ook de rechtmatigheid van de huurtoeslag onder druk[7]. Knelpunten die de dienst in dit kader noemt hebben betrekking op de kwaliteit en volledigheid van de Basisadministratie adressen en gebouwen (BAG) en de bereikbaarheid en/of medewerkingsbereidheid van verhuurders om de juiste informatie aan te leveren[8]. Hiernaast hebben we als inspectie ook signalen dat burgers bij het wijzigen van hun huurtoeslag problemen ervaren met de Basisregistratie persoonsgegevens (BRP). Bijvoorbeeld wanneer ze verhuizen naar een nieuw adres, en in de BRP nog andere mensen op dit adres staan ingeschreven die er niet meer wonen. Dit kan invloed hebben op de berekening van de huurtoeslag (zie kader 2).

[6] Zie: Stand van de uitvoering 2026 | Over Toeslagen
[7] Zie: Dienst Toeslagen Jaarrapportage 2025
[8] Zie Met een betere informatiepositie kunnen we huurders sneller helpen aan een toeslag | Over Toeslagen

Kader 2: Waarom de BAG en BRP belangrijk zijn voor de huurtoeslag

De gegevens uit de Basisadministratie adressen en gebouwen (BAG) en de Basisregistratie persoonsgegevens (BRP) spelen een belangrijke rol bij het bepalen van het recht op huurtoeslag en de hoogte daarvan. Dienst Toeslagen moet weten om welke woning het gaat en wie er op het adres wonen. De BAG levert informatie over het adres en de woning (denk aan zaken als de oppervlakte en het type woning), terwijl de BRP informatie geeft over het aantal personen dat op dat adres staat ingeschreven.

Zowel aan de kant van de burger als aan de kant van Dienst Toeslagen spelen er dus uitdagingen bij het actueel houden van de huurtoeslag. Burgers kunnen hier in de praktijk verschillende (nadelige) gevolgen van ondervinden. Denk aan het ontvangen van een onjuist bedrag, vertraging in het ontvangen van de huurtoeslag en/of als burger geconfronteerd worden met het moeten aanleveren van diverse bewijsstukken. Daarom starten we een toezichtsactiviteit op het wijzigingsproces van de huurtoeslag. Hierin nemen we nadrukkelijk het burgerperspectief mee: waar lopen ontvangers van huurtoeslag bij het doorgeven van wijzigingen tegenaan? Welke gevolgen ervaren zij wanneer informatie van derde partijen niet actueel en/of betrouwbaar is? En wat is er nodig om het wijzigingsproces voor hen te verbeteren?

2 Aanpak

2.1 Doel en onderzoeksvragen

2.1.1 Doel van het onderzoek

Met dit onderzoek willen we eraan bijdragen dat het zo eenvoudig mogelijk is om wijzigingen rond de huurtoeslag tijdig, volledig en juist door te geven aan Dienst Toeslagen. Het perspectief van de burger vormt daarbij het startpunt. We brengen in beeld hoe het samenspel voor het doorvoeren van wijzigingen in de huurtoeslag tussen burgers, Dienst Toeslagen en derde partijen in de praktijk werkt. Hierbij kijken we specifiek naar de vraag waar in het huidige wijzigingsproces de belangrijkste knelpunten, kansen en uitdagingen liggen voor een volledige, tijdige en juiste verwerking van wijzigingen.

2.1.2 Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Waar liggen in het huidige wijzigingsproces van de huurtoeslag vanuit het perspectief van de burger de belangrijkste knelpunten, kansen en uitdagingen voor een volledige, tijdige en juiste verwerking van wijzigingen?

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden lopen we de volgende deelvragen langs:

a. Hoe is het wijzigingsproces rondom de huurtoeslag ingericht?
We brengen in kaart hoe het proces voor het doorvoeren van wijzigen in de huurtoeslag is ingericht. Hierbij hebben we extra aandacht voor de vraag hoe de verschillende gegevensstromen en verantwoordelijkheden tussen burgers, Dienst Toeslagen en andere betrokken partijen zijn georganiseerd. Daarbij bekijken we onder meer welke informatie de burger zelf moet aanleveren, welke informatie via derden beschikbaar komt en waar er afhankelijkheden in het proces bestaan.

b. Hoe kijkt Dienst Toeslagen aan tegen het huidige wijzigingsproces en welke knelpunten en kansen voor verbetering ziet zij?
We onderzoeken hoe Dienst Toeslagen het huidige wijzigingsproces rondom de huurtoeslag ervaart. Daarbij besteden we aandacht aan de beschikbare gegevens en de informatiepositie van Dienst Toeslagen, de mogelijkheden om wijzigingen eerder te signaleren en tijdig te verwerken[9] en de ruimte die de uitvoering ziet

[9] Voor dit onderzoek kant het in dit kader interessant zijn om te kijken naar de vraag waar men met de huurtoeslag staat als het gaat om de ambities van toeslagen rondom het programma 'Werken in de actualiteit' (Wida) en de ambities van Dienst Toeslagen rondom automatisch muteren. Zie voor meer informatie o.a. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31066-1443.html#ID-1174445-d36e121

voor verbetering (vanuit zowel uitvoerings- als burgerperspectief). Hierbij betrekken we ook de rol van het ministerie van BZK als verantwoordelijke voor het beleid en de wetgeving rondom de huurtoeslag en als opdrachtgever van Dienst Toeslagen.

c. Hoe pakt het wijzigingsproces in de praktijk uit voor burgers en welke knelpunten en kansen voor verbetering zien zij?
We onderzoeken in hoeverre het voor burgers duidelijk is welke wijzigingen zij op welk moment moeten doorgeven, welke ondersteuning zij daarbij krijgen en welke belemmeringen zij ervaren. Daarbij kijken we ook naar de gevolgen voor burgers wanneer wijzigingen niet, onjuist of te laat worden doorgegeven en naar hun ervaringen en ideeën om het wijzigingsproces te verbeteren.

d. Welke rol spelen derde partijen in het wijzigingsproces en welke knelpunten en kansen voor verbetering zien zij?
We onderzoeken hoe belangrijke bij de huurtoeslag betrokken partijen, zoals (particuliere) verhuurders en gemeenten, hun rol en verantwoordelijkheden in het wijzigingsproces vervullen en ervaren. Daarbij kijken we naar het aanleveren en uitwisselen van gegevens, de samenwerking met Dienst Toeslagen, de knelpunten die zij in de huidige praktijk ervaren en wat hun ideeën zijn om het wijzigingsproces voor burgers te verbeteren.

Op basis van de bevindingen uit de voorgaande deelvragen brengen we samen met de betrokken stakeholders de meest kansrijke oplossingsrichtingen in beeld. Daarbij maken we (waar mogelijk) onderscheid tussen maatregelen die op korte termijn uitvoerbaar zijn en oplossingen die op langere termijn aanpassingen vragen.

2.2 Afbakening onderzoek

Het onderzoek is nadrukkelijk geen audit of rechtmatigheidstoets van de huurtoeslag. De signalen over rechtmatigheidsproblemen maken deel uit van de aanleiding voor het onderzoek, maar we beoordelen niet het volledige stelsel en alle eventueel aanwezige rechtmatigheidsrisico's. Ook de naleving van alle interne beheersmaatregelen maakt geen deel uit van dit onderzoek. De focus ligt op het huidige wijzigingsproces en op het identificeren van knelpunten, kansen en uitdagingen voor een volledige, tijdige en juiste verwerking van wijzigingen (vanuit burgerperspectief).

Met dit onderzoek beogen we evenmin opnieuw breed onderzoek te doen naar het kennisniveau of doenvermogen van burgers bij het doorgeven van wijzigingen. Een eerste analyse laat zien dat hier de afgelopen jaren al onderzoek naar is gedaan. Denk hierbij aan onderzoeken die zijn uitgevoerd door Dienst Toeslagen zelf, maar ook door partijen als het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). Deze bestaande kennis en onderzoeksresultaten benutten we als onderdeel van het onderzoek. Ook nemen we deze informatie mee naar de verschillende gesprekken die we voeren.

Het mutatiestelsel van de Dienst Toeslagen is gebaseerd op een set van regels. Een groot deel hiervan staat beschreven in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Hierin staan, naast definities en begrippen, ook de termijnen, bevoegdheden en wijze van informatie-uitwisseling (met derden) rondom het wijzigen van toeslagen. We gaan de Awir niet analyseren, maar betrekken de wet wel bij het onderzoek als dat relevant is voor het doorgronden van knelpunten die in het wijzigingsproces worden gesignaleerd en bij mogelijke oplossingsrichting(en).

2.3 Methode en aanpak

Het onderzoek bestaat uit drie opeenvolgende fasen. De fasering zorgt ervoor dat we voortbouwen op wat al bekend is en het onderzoek steeds verder verdiepen.

Fase 1 – Documentanalyse (deelvraag 1 t/m 4)
We brengen op basis van documentanalyse het wijzigingsproces van de huurtoeslag in beeld en wat reeds bekend is over eventuele knelpunten rondom het wijzigen van de huurtoeslag[10]. Denk hierbij aan analyse van relevante beleids- en uitvoeringsdocumenten, procesbeschrijvingen en bestaande onderzoeken en evaluaties naar het wijzigingsproces.

Fase 2 – Semigestructureerde interviews (deelvraag 1 t/m 4)
Op basis van de uitkomsten van de documentanalyse verdiepen we het onderzoek met semigestructureerde interviews. In deze fase brengen we het wijzigingsproces vanuit verschillende perspectieven in beeld. Die van Toeslagen zelf, burgers en belangrijke derde partijen zoals verhuurders en gemeenten. De interviews zijn gericht op het toetsen en verdiepen van de bevindingen uit fase 1, het identificeren van onderliggende oorzaken en het in beeld brengen van mogelijkheden voor verbetering.

Fase 3 – Groepsbijeenkomst(en)
In de derde fase organiseren we één of meerdere groepsbijeenkomst(en) met relevante stakeholders. Hierin bespreken we op basis van de bevindingen uit de eerste twee fasen de belangrijkste structurele knelpunten, toetsen dit bij de deelnemers en verkennen we gezamenlijk mogelijke oplossingsrichtingen. Daarbij is aandacht voor zowel maatregelen die op korte termijn uitvoerbaar zijn als mogelijkheden voor de langere termijn.

De knelpunten, kansen en uitdagingen die in dit onderzoek naar voren komen, zullen we steeds beschouwen vanuit de voor het wijzigen belangrijke voorwaarden van volledigheid, juistheid en tijdigheid (zie kader pagina 3). Daarbij staat

[10] Eerste (mogelijke) knelpunten die al in beeld zijn: de bekendheid bij burgers over het doorvoeren van wijzigingen, de kwaliteit en volledigheid van de Basisadministratie adressen en gebouwen (BAG), de bereikbaarheid en/of medewerkingsbereidheid van verhuurders om de juiste informatie aan te leveren en knelpunten rondom de basisregistratie persoonsgegevens (BRP). Zie ook de in- en aanleiding van dit plan van aanpak.

ook altijd centraal dat mogelijke oplossingen aansluiten bij de wensen en behoeften van gebruikers van de huurtoeslag.

2.4 Resultaat en product

Het onderzoek geeft een compact beeld van:

- De verschillende gegevensstromen en verantwoordelijkheden rondom het doorvoeren van wijzigingen in de huurtoeslag.
- De belangrijkste kansen, knelpunten en uitdagingen vanuit burgerperspectief om wijzigingen vollediger, tijdiger en juister in beeld te krijgen en te verwerken.
- Inzicht in kansrijke oplossingsrichtingen voor de in beeld gebrachte knelpunten en uitdagingen zowel op de korte als lange termijn.

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek kijken we wat de beste vorm voor publicatie is.

Werken aan een betrouwbare overheid

Inspectie belastingen, toeslagen en douane
10 november 2026
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag
www.inspectiebtd.nl
contact@inspectiebtd.nl