



Beleidsreactie Stand van de Uitvoering Dienst Toeslagen 2025

Inleiding

Een hervorming van het toeslagenstelsel is noodzakelijk om te zorgen dat mensen meer zekerheid ervaren, regelingen beter te begrijpen zijn en mensen niet te maken krijgen met terugvorderingen. Het is daarnaast belangrijk dat politiek, beleid en uitvoering continu samen blijven werken aan verbeteringen in beleid, uitvoering en dienstverlening. Het perspectief van de uitvoering is bij het identificeren van knelpunten en het uitwerken van uitvoerbaar beleid van grote waarde. Het is belangrijk dat opdrachtgevers en politiek het perspectief van de uitvoering benutten bij de bredere belangenafweging die in het kader van beleidsvorming en besluitvorming gemaakt wordt. Deze verschillende belangen zijn onder andere een eenvoudige uitvoering, de mate van gerichtheid, budgettaire consequenties en juridische haalbaarheid. Uitvoering, beleid en politiek zijn over deze afwegingen doorlopend in gesprek waarbij uiteindelijk een politiek besluit de doorslag geeft. Zo stelt het kabinet bijvoorbeeld voor om in de Wet verbetermaatregelen toeslagen¹ drie nieuwe uitzonderingen in het partnerbegrip te introduceren. In dit voorbeeld is vanwege de ernst van de problematiek waar burgers mee te maken hebben na zorgvuldige politieke weging door het kabinet bewust gekozen om te accepteren dat het stelsel beperkt complexer wordt door het toevoegen van nieuwe uitzonderingen.

Vanuit deze onderlinge rolverdeling tussen uitvoering, beleid en politiek heeft Dienst Toeslagen vanuit haar eigenstandige rol als uitvoerder van de vier toeslagen de Stand van de Uitvoering 2025 opgesteld. Namens de Minister van VWS, Minister van VRO, Minister van SZW en Staatssecretaris PI heb ik met deze brief een beleidsmatige reactie opgesteld vanuit het kabinet op deze Stand van de Uitvoering. In deze brief reflecteren we op de vier thema's die Dienst Toeslagen agendeert: complexiteit uitzonderingen, terugdringen terugvorderingen, niet-gebruik en een goede informatiepositie. U vindt deze thema's ook terug in de beleidsprioriteitenbrief die ik uw Kamer dit voorjaar toezond². Die beleidsprioriteitenbrief gaat nog wat uitgebreider in op de visie vanuit het kabinet op deze thema's en de maatregelen die worden genomen.

Complexiteit uitzonderingen

Iedereen is het erover eens dat het toeslagenstelsel te complex is. Het stelsel moet simpeler en begrijpelijker worden. De zekerheid waar het bij toeslagen aan ontbreekt is voor mensen van belang. De verbeteringen binnen het toeslagenstelsel zijn daarom ook onderdeel van de bredere Hervormingsagenda inkomensondersteuning, waarover het kabinet u recent een Routekaart heeft gezonden.³

Het toeslagpartnerschap is een knelpunt in het huidige toeslagenstelsel, zowel voor burgers als voor de uitvoeringsorganisatie. Het partnerbegrip sluit niet altijd goed aan op de situatie van mensen. Hierdoor ontstaan onwenselijke toeslagpartnerschappen, zoals bij mantelzorgers, mensen die tijdelijk een familielid of vriend in huis nemen of mensen die gaan samenwonen (woningdelers), omdat zij geen eigen woning kunnen betalen. Ik herken het knelpunt dat Dienst Toeslagen aandraagt en begrijp goed dat hier aandacht voor wordt gevraagd.

Het kabinet zet samen met Dienst Toeslagen stappen richting minder complexiteit. Het kabinet komt nog met een wetsvoorstel om het toeslagpartnerschap sterk te vereenvoudigen door het afschaffen van het criterium samengestelde gezinnen per 2027. Daarmee vervalt de regel dat mensen toeslagpartner worden als zij samenwonen met één andere volwassene en er daarnaast een minderjarig kind van één van beiden op het adres is ingeschreven. Hierdoor komen een aantal complexe uitzonderingen te vervallen. Ook wordt samen met Dienst Toeslagen gewerkt aan het vervangen van de complexe kinderopvangtoeslag door een

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36779, nr. 2.

² Kamerstukken II 2024/25, 36708, nr. 8.

³ Kamerstukken II 2024/25, 26448, nr. 849.

nieuw financieringsstelsel kinderopvang. Met deze nieuwe financiering wil het kabinet in 2029 naar een eenvoudiger stelsel en meer zekerheid voor ouders.

Dienst Toeslagen signaleert terecht dat binnen het huidige stelsel in het bijzonder het partnerbegrip vereenvoudigd kan worden. Dit is al langere tijd onderwerp van gesprek. Dienst Toeslagen stelt in deze Stand van de Uitvoering voor een 'adrescriterium' te introduceren voor gehuwden en geregistreerd partners. Met deze maatregel kunnen alleen partners die op hetzelfde adres wonen als toeslagpartner gezien worden. Vanuit het perspectief van de uitvoering is dit een vereenvoudiging. Ook geeft het de toeslaggerechtigde meer duidelijkheid, want er zijn minder partnerschappen en minder uitzonderingen. Hiermee zou echter wel afgeweken worden van het principe dat men na aangaan van een huwelijk de plicht heeft om elkaar (financieel) te onderhouden. Ook veel gehuwden die elkaar wel (financieel) kunnen ondersteunen, maar apart wonen, krijgen immers dan extra ondersteuning. Tevens zijn er budgettaire consequenties van naar schatting 200 miljoen euro structureel. Deze maatregel moet derhalve vanuit alle perspectieven bekeken worden, en ook in samenhang met keuzes voor begrippen in de sociale zekerheid worden gezien. Introductie van een dergelijke maatregel moet daarom zorgvuldig politiek gewogen worden door een missionair kabinet.

Terugdringen terugvorderingen

Zo lang het huidige toeslagenstelsel bestaat, moeten negatieve gevolgen die inherent zijn aan dat systeem zo veel mogelijk worden beperkt. Terugvorderingen en nabetalingen zijn een voorbeeld van zulke gevolgen, omdat ze zorgen voor inkomensonzekerheid bij mensen. Ik ben enthousiast over de inspanning die Dienst Toeslagen levert en de resultaten die dat tot nu toe heeft opgeleverd om het ontstaan van (hoge) terugvorderingen te voorkomen. Het is van belang om oog te houden voor het doel van de toeslagen. Bij de vormgeving van het huidige toeslagenstelsel is gekozen voor een stelsel waarbij mensen tijdig een voorschot ontvangen, zodat ze op tijd hun vitale voorzieningen kunnen betalen. In het meest recente commissiedebat toeslagen heb ik met uw Kamer gesproken over het bieden van keuzeopties in de hoogte van het voorschot. In dat gesprek heeft u mij ook aandachtspunten meegegeven, waaronder de vraag of vitale voorzieningen nog wel toegankelijk blijven als mensen een lager voorschot ontvangen dan waar ze recht op hebben. Ik ben bezig met een wetsvoorstel gericht op het meer mogelijk maken van proactieve dienstverlening.

Niet-gebruik

Niet-gebruik van regelingen is in veel gevallen een probleem en ik ondersteun de behoefte van Dienst Toeslagen om niet-gebruik van toeslagen tegen te gaan. Mede door de samenwerking tussen beleid en uitvoering wordt in de Wet verbetermaatregelen toeslagen voorgesteld om de aanvraagtermijn van huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget te verlengen. Met deze maatregel wordt het mogelijk om deze toeslagen aan te vragen gedurende het gehele jaar, volgend op het jaar waarop de toeslag betrekking heeft. Dit gaat niet-gebruik van toeslagen tegen, omdat mensen langer de tijd hebben om een aanvraag te doen. Ook vergroot het potentieel de attenderingsacties vanuit de Dienst Toeslagen. In de brief met beleidsprioriteiten heb ik aangekondigd beleidsmatig te onderzoeken op welke manier een vorm van proactieve uitbetaling van een toeslag mogelijk gemaakt zou kunnen worden. Overigens is niet-gebruik niet altijd problematisch. Bijvoorbeeld als men (bewust) afziet van een toeslag, omdat deze laag is en de burger dit niet nodig heeft om in zijn levensonderhoud te voorzien.

Goede informatiepositie

Dat Dienst Toeslagen moet kunnen beschikken over juiste en actuele informatie staat buiten kijf. Waar mogelijk spannen de verantwoordelijke departementen zich in om gewenste verbeteringen te realiseren. Tegelijkertijd blijft de voorschotsystematiek vragen om vooruit te lopen op situaties die nog onbekend zijn.

Gegevensdeling is niet vrijblijvend. Dit moet zorgvuldig gebeuren, juist vanwege de privacy van mensen. Ik kom daarom met een wetsvoorstel met heldere bevoegdheden voor Dienst Toeslagen om gegevens te kunnen gebruiken en delen en om mensen proactief te kunnen benaderen om hen te wijzen op hun rechten op toeslagen. Daarbij wordt de balans gezocht tussen het ontzorgen van mensen, maar ook het beschermen van hun persoonlijke levenssfeer. Uiteraard is Dienst Toeslagen nauw betrokken bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel.

Een ander voorbeeld zijn besluiten met terugwerkende kracht van andere instanties die mogelijk leiden tot een terugvordering. Met de Wet verbetermaatregelen toeslagen wordt voorgesteld om bij algemene maatregel van bestuur bepaalde typen van beschikkingen aan te kunnen wijzen. Daardoor leidt het met terugwerkende kracht vervallen van een bepaalde grondslag niet tot een voor de burger negatieve aanpassing van het recht op toeslagen over het verleden⁴.

Slot

Het kabinet blijft in gesprek met iedereen die betrokken is bij het toeslagenstelsel om het systeem waar mogelijk beter te laten werken. Daarbij houden we oog voor de gevolgen van mogelijke ingrepen én voor de samenhang met andere beleidsterreinen die raken aan het domein van de toeslagen.

⁴ Kamerstukken II, 2024/2024, 36779.